



**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**
University of Applied Sciences

Zuwanderung Hochqualifizierter nach Deutschland –

Kann die Blaue Karte EU einen Beitrag zur
Abschwächung des Fachkräftemangels leisten?

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Arts (B.A.)

vorgelegt von

Robin Lohmiller

Studienjahr 2015/2016

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerald G. Sander
Zweitgutachter: Dipl.- Verwaltungswirt (FH) Gunnar Rapp

Vorwort

Die vorliegende Bachelorarbeit stellt die Zuwanderung von Hochqualifizierten, insbesondere im Rahmen der Blauen Karte dar. Erläutert werden soll mit dieser Arbeit, ob die Blaue Karte einen Beitrag zur Bewältigung des Fachkräftemangels leisten kann. Die Arbeit erstellte ich im Rahmen meines Studiums Bachelor of Arts - Public Management an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg.

Bei der Erstellung der Arbeit orientierte ich mich an den „Erläuterungen zur Anfertigung einer Bachelorarbeit der Hochschule Ludwigsburg“ (Stand Mai 2013).

Zu der Idee dieser Arbeit kam ich in Zusammenarbeit mit Herrn Diplom-Verwaltungswirt (FH) Rapp, dem Leiter der Ausländerbehörde der Stadt Reutlingen.

An dieser Stelle möchte ich einen besonderen Dank an Herrn Prof. Dr. Sander richten, der mir die Bearbeitung dieses Themas durch seine Betreuung erst möglich gemacht hat. Außerdem danke ich Herrn Diplom-Verwaltungswirt (FH) Rapp, dass er die Zweitbetreuung für diese Arbeit übernommen hat.

Aus Vereinfachungsgründen und zur besseren Leserlichkeit wird in der vorliegenden Arbeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Dies ist wertneutral zu sehen und schließt die weibliche Form mit ein.

Eutingen, September 2015

Robin Lohmiller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Anlagenverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Definitionen	4
2.1 Hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger	4
2.2 Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit	5
2.3 Fachkräftemängel in der Bundesrepublik Deutschland	6
3 Grundlagen des Ausländerrechts	10
3.1 Historie der Zuwanderung nach Deutschland	10
3.2 Grundsätze der Aufenthaltserlaubnis	12
3.3 Regelerteilungsvoraussetzungen	13
4 Europarechtliche Vorgaben	16
4.1 Vorgeschichte der Richtlinie	16
4.2 Kompetenzen der EU im Bereich des Arbeitsmigrationsrechts	18
4.3 Die Hochqualifizierten-Richtlinie	19
4.4 Vergleich der deutschen Umsetzung	20
5 Die Blaue Karte EU	24
5.1 Spezielle Erteilungsvoraussetzungen	24
5.1.1 Arbeitsplatznachweis	25
5.1.2 Mindestgehaltsgrenzen der Blauen Karte	26
5.1.3 Anerkennung von Hochschulabschlüssen	30
5.2 Erleichterungen für Blaue-Karte-Inhaber	33
5.2.1 Daueraufenthalt	33
5.2.2 Familiennachzug	36
5.2.3 Änderungen der Rechtsverordnungen des AufenthG	38
5.3 Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche	40
5.4 Kritik an der Blauen Karte EU	42
5.4.1 Gehaltsgrenze	43
5.4.2 Erteilungszahlen	44
5.4.3 Flankierende Maßnahmen	46

6 Fazit	50
Literaturverzeichnis	53
Erklärung.....	56

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ASAV	Anwerbestoppausnahmeverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BMI	Bundesministerium des Inneren
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
eAT	elektronischer Aufenthaltstitel
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
HRST	Human Resource in Science and Technology
HQRL	Hochqualifizierten-Richtlinie 2009/EG/50
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
ISCO	Internationale Standardklassifikation der Berufe
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Anlagenverzeichnis

Die Anlagen sind auf der beiliegenden CD-ROM hinterlegt. Die Zugriffsdaten der Internet-Quellen sind den Fußnoten zu entnehmen.

Sonstige, nicht in Fachbibliotheken erhältliche Literatur:

(alphabetisch sortiert)

Anlage 1: Auswertung der Umfrage des Verfassers zur Blauen Karte

Anlage 2: BAMF: Wanderungsmonitoring 2013 (S. 11)

Anlage 3: BAMF: Wanderungsmonitoring 2014 (S. 16)

Anlage 4: BA: Fachkräfteengpassanalyse Juni 2015 (S. 6 ff.)

Anlage 5: BA Reutlingen: Interview des Verfassers mit Frau Gerz, Leiterin Arbeitgeberservice vom 02.04.2015

Anlage 6: BMI: Hinweise zu der Blauen Karte

Anlage 7: BMI: Migration und Integration (S. 13-16)

Anlage 8: Bundesregierung: Neue Bemessungsgrenzen für 2015

Anlage 9: Bundeszentrale für politische Bildung: Fachkräftemangel

Anlage 10: Bundeszentrale für politische Bildung: Regelungen zur Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz

Anlage 11: Bundeszentrale für politische Bildung: Stille Reserve

Anlage 12: Buzer: Vergleich der Fassungen der Aufenthaltsverordnung

Anlage 13: CECU Lexikon: Durchschnittsentgelt der allgemeinen Rentenversicherung

Anlage 14: Ergebnisse der Umfrage des Verfassers

Anlage 15: Europäische Kommission: Kommissionsmitteilung (2007) 637

Anlage 16: Europäische Kommission: Kommissionsmitteilung (2014) 287

Anlage 17: European Migration Network: Asylum and migration glossary

Anlage 18: FAZ: Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz? Nein!

Anlage 19: Fragebogen zur Umfrage des Verfassers

Anlage 20: Gabler Wirtschaftslexikon: Erwerbsquote

Anlage 21: IHK Neckar-Alb: Interview des Verfassers mit Frau Brockhaus, Leiterin Welcome-Center vom 06.05.2015

Anlage 22: ICUNET: Kürzere Bearbeitungszeiten bei Familiennachzugsvisa

Anlage 23: Migazin: Nur 2.500 Fachkräfte lockte die Blaue Karte

Anlage 24: Spiegel Online: Kurswechsel: Merkel unterstützt Einwanderungsgesetz

Anlage 25: Spiegel Online: OECD-Ranking- Deutschland ist zweitbeliebtestes Einwanderungsland

Anlage 26: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2014 erneut angestiegen

Anlage 27: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Praxishandbuch Dual Career

Anlage 28: Welt: Tausende Fachkräfte durch Blue Card in Deutschland

Anlage 29: ZEIT: Experten fordern „Zuwanderungsmarketing“ für Anwerben von Fachleuten

1 Einleitung

Die „Blaue Karte EU hat sich in Deutschland auch zu einem Erfolgsmodell der Zuwanderung von Hochqualifizierten entwickelt“. Mit Worten wie diesen hat Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière zuletzt öfters von der Blauen Karte gesprochen, wenn es darum ging, der Debatte um ein neues „Einwanderungsgesetz“ entgegenzutreten. In einem Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16.02.2015 war dies der Fall.¹

Die Auseinandersetzung um ein möglicherweise neu einzuführendes Einwanderungsgesetz oder vor allem die Probleme in der Asylpolitik zeigen, dass die Zuwanderungspolitik eines der wenigen Themenfelder ist, welches in der Konsensdemokratie der Bundesrepublik noch emotional und kontrovers diskutiert wird.

Dabei werden Erinnerungen wach an die Zeit zu Beginn der 1990-er Jahre, als die „Asylfrage“ schon einmal nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks und den Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien heiß diskutiert wurde. Am Ende dieser Kontroverse entstand durch einen Beschluss des Bundestags und des Bundesrats der „Asylkompromiss“ vom 26.03.1993.

Wie die Situation dieses Mal gelöst werden kann, ist noch nicht ersichtlich. Bundeskanzlerin Merkel hat sich nach langem Überlegen jedoch auf die Seite der SPD geschlagen und befürwortet im Gegensatz zu ihrem Innenminister ein neues Einwanderungsgesetz.²

Seit diesem Zeitpunkt hat sich Deutschland selbstverständlich weiterentwickelt - nicht nur die Rechtslage hat sich seitdem verändert - das

¹ De Maiziere: Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz? Nein! , in: Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16.02.2015, zuletzt abgerufen unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/fluechtlinge-in-deutschland-brauchen-wir-ein-neues-einwanderungsgesetz-nein-13416816.html> am 09.09.2015.

² s. hierzu u.a.: Spiegel Online: Kurswechsel: Merkel unterstützt Einwanderungsgesetz, zuletzt abgerufen unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-unterstuetzt-nun-einwanderungsgesetz-a-1045182.html> am 09.09.2015.

Land und seine Gesellschaft haben erkannt, dass Deutschland doch ein Einwanderungsland ist.

Im Jahr 2012 lag die Bundesrepublik mit ca. 400.000 Einwanderern auf Platz 2 der OECD-Staaten hinter den USA und damit vor „klassischen“ Einwanderungsländern wie z.B. Kanada.³

Zudem darf nicht übersehen werden, dass Deutschland in den kommenden Jahren vor den schweren Veränderungen durch den demografischen Wandel steht: Einer Studie des IAB zufolge wird sich das Erwerbspersonenpotenzial, also die Anzahl der Personen im Erwerbsalter, bis 2025 ohne Zuwanderung und gleicher Erwerbsquote, also dem Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten Wohnbevölkerung⁴, um rund 6,5 Millionen Personen auf ca. 38 Millionen Erwerbstätige verringern.⁵

Der Fachkräftemangel hat daher auch in der Politik zu der Einsicht geführt, dass verschiedene Maßnahmen benötigt werden, um diese Entwicklung zu verhindern bzw. wenigstens zu lindern. Dazu gehört als eine von mehreren Maßnahmen, die Voraussetzungen für die Zuwanderung von Fachkräften zu erleichtern.

Die vorliegende Bachelorarbeit greift den Fachkräftemangel in Deutschland als Motivation für die Gesetzgebung im Bereich der Arbeitsmigration auf. Des Weiteren wird Bezug genommen auf die geschichtliche Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Insbesondere auch auf den Wandel vom Anwerbestopp im November 1973

³ Siehe u.a.: Spiegel Online: OECD-Ranking: Deutschland ist zweitbeliebtestes Einwanderungsland vom 20.05.2014, zuletzt abgerufen unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oecd-deutschland-rueckt-auf-platz-zwei-der-zuwanderungsstaaten-a-970465.html> am 09.09.2015.

⁴ Gabler Wirtschaftslexikon: Erwerbsquote, zuletzt abgerufen unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/erwerbsquote.html> am 09.09.2015.

⁵ Bundesagentur für Arbeit: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, 2011, S. 7.

bis zu den Regelungen für Hochqualifizierte im Rahmen der Blauen Karte im Jahr 2012.

Zudem werden die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen einer Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz erläutert. Außerdem wird kurz darauf eingegangen, welche Grundsätze der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zugrunde liegen müssen.

Außerdem wird explizit auf die Hochqualifizierten-Richtlinie der EU⁶ aus dem Jahr 2009 eingegangen. Auch auf EU-Ebene soll versucht werden, darzustellen, inwiefern die Kompetenzen im Bereich Ausländerrecht im Laufe der Zeit vergemeinschaftet wurden und ob auch im Bereich des Arbeitsmigrationsrecht eine Regelungskompetenz der EU besteht. Ebenso wird die Umsetzung der Richtlinie Deutschlands anhand ausgewählter Beispiele mit der Umsetzung durch andere EU-Mitgliedsstaaten verglichen.

Der Hauptteil der Bachelorarbeit besteht in der Darstellung der speziellen Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte nach § 19 a Abs. 1 AufenthG. Zudem werden die Erleichterungen, z.B. in Bezug auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis dargestellt und weitere flankierende Maßnahmen in Zusammenhang mit der Blauen Karte betrachtet. Ebenso wird auf die Kritik an der Blauen Karte eingegangen.

Die Arbeit soll somit einen Überblick über die Regelungen der Blauen Karte im Ganzen geben können im Zusammenhang mit den dazugehörigen europarechtlichen Fragestellungen und den Fragestellungen des Fachkräftemangels. Am Ende der Arbeit soll eine Antwort gegeben werden, inwieweit die Blaue Karte dazu geeignet ist, den Fachkräftemangel in Deutschland abzuschwächen.

⁶ Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009, Abl. L 155 vom 18.06.2009, S. 17-29, im Folgenden: HQRL (Hochqualifizierten-Richtlinie).

2 Definitionen

Im folgenden Kapitel sollen für die Arbeit notwendige Begriffe definiert werden. Die Begriffe eines hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen, des Aufenthalts zum Zwecke der Erwerbstätigkeit sowie der Fachkräftemangel in der Bundesrepublik Deutschland sind von besonderer Bedeutung, um die Arbeit und ihre Zielsetzung nachvollziehen zu können.

2.1 Hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger

In diesem Teil der Arbeit werden der Begriff eines „Drittstaatsangehörigen“ und der Begriff „hochqualifiziert“ definiert.

Drittstaatsangehörige sind definiert als Staatsangehörige, die nicht Unionsbürger sind und die nicht nach Art. 2 Abs. 5 des Schengener Grenzkodex das Recht auf Freizügigkeit genießen. Aufgrund der zweiten Einschränkung zählen z.B. norwegische oder Staatsangehörige der Schweiz nicht als Drittstaatsangehörige.⁷

Der Begriff „hochqualifiziert“ hingegen ist international nicht verbindlich definiert, sondern wird je nach Organisation oder Staat unterschiedlich verwendet.⁸ Im Folgenden sollen jedoch die Definitionen der Europäischen Union, der OECD und die des AufenthG erläutert werden.

Die Bundesregierung unterscheidet in diesem Bereich zwischen „hochqualifiziert“ und „qualifiziert“, wobei sie den ersten Begriff mit Akademikern gleichsetzt und qualifiziert als Facharbeiter-Niveau definiert.

Auch die OECD weist darauf hin, dass nicht allein die formale Bildung, also der höchste Bildungsabschluss, entscheidend ist für eine Einstufung als

⁷ European Migration Network: Asylum and migration Glossary 3.0, 2014, S. 283, in englischer Sprache: „Any person who is not citizen of the European Union within the meaning of Art. 20 (1) TFEU and who is not enjoying the the European Union right to free movement, as defined in Art. 2 (5) of the Schengen Borders Code“ (Übersetzung durch den Verfasser der Arbeit), zuletzt abgerufen unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Glossary/emn-glossary.pdf?__blob=publicationFile am 09.09.2015.

⁸ Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card- Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 24.

hochqualifiziert. Die OECD hat 1995 in Zusammenarbeit mit Eurostat, der Statistikbehörde der Europäischen Union, eine Definition für den Wissenschafts- und Technologiebereich erarbeitet. Der HRST geht von zwei Kriterien aus. Zum einen von einer tertiären Ausbildung (Hochschulabschluss) und zum anderen von einer diesem Abschluss entsprechenden Tätigkeit.⁹

Die Europäische Union setzt für den Begriff hochqualifiziert einen höheren beruflichen Bildungsabschluss voraus. In einer Studie für das European Migration Network wurde „hochqualifiziert“ mit den Klassen 1, 2 und 3 der ISCO gleichgesetzt.¹⁰

Im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) war bis zur Einführung der Blauen Karte nach § 19 AufenthG eine Anstellung als Wissenschaftler oder als eine Lehrperson in herausgehobener Position erforderlich, um als hochqualifiziert zu gelten.¹¹ Mit der Einführung der Blauen Karte wird zudem Bezug genommen auf die europarechtliche Definition.

In dieser Arbeit wird auf die Definitionen des Europarechts und des AufenthG Bezug genommen, d.h., dass der Begriff „hochqualifiziert“ an das Vorliegen eines Hochschulabschlusses und eines Mindestgehalts geknüpft sein muss und eine diesem Abschluss entsprechende Tätigkeit ausgeübt wird. Der Begriff des „Drittstaatsangehörigen“ ist dagegen bereits definiert, sodass der Adressatenkreis für die Normen hinreichend bestimmt ist.

2.2 Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit

In diesem Teil soll auf den Aufenthaltswitzweck zur Erwerbstätigkeit nach dem Aufenthaltsgesetz eingegangen werden. Grundsätzlich bedürfen Ausländer nach § 4 Abs. 3 S. 1 AufenthG zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit einen

⁹Heß: Working Paper 28 BAMF: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, 2009, S. 14.

¹⁰Parusel/ Schneider: Working Paper 32 BAMF: Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung, S. 15 f.

¹¹Mayer: Working Paper 53 BAMF: Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, 2013, S. 12 f.

Aufenthaltstitel, der die Beschäftigung gestattet. Es handelt sich hierbei um ein Beschäftigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt, in dem der Anwerbestopp vom November 1973 weiterhin zum Ausdruck kommt.¹²

Der Begriff der „Erwerbstätigkeit“ ist in § 2 Abs. 2 AufenthG für das Aufenthaltsrecht dahingehend definiert, dass als Erwerbstätigkeit sowohl die selbstständige Tätigkeit, als auch die Beschäftigung nach § 7 SGB IV in einem Arbeitsverhältnis infrage kommen. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind z.B. die Tätigkeit nach Weisungen oder die Zahlung von Entgelten.¹³

Im AufenthG sind beide Formen der Erwerbstätigkeit geregelt. Bei der unselbstständigen Beschäftigung wird noch differenziert zwischen einer Beschäftigung ohne qualifizierte Berufsausbildung nach § 18 Abs. 3 AufenthG und einer Beschäftigung mit qualifizierter Berufsausbildung nach § 18 Abs. 4 AufenthG.

Je nach Beschäftigung muss die zuständige Ausländerbehörde intern die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG einholen. In der Beschäftigungsverordnung sind Beschäftigungen aufgeführt, bei denen die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit entfällt und für welche Arten von Beschäftigungen eine Zustimmung erteilt werden kann.¹⁴ Die Zustimmungspflicht entfällt z.B. nach § 2 BeschV bei Antragstellern für die Blaue Karte nach § 19 a AufenthG.

2.3 Fachkräftemangel in der Bundesrepublik Deutschland

Das Thema Fachkräftemangel ist ein weiteres viel diskutiertes Thema in der Öffentlichkeit und nicht minder umstritten als die Zuwanderungspolitik. Zunächst soll versucht werden, den Fachkräftemangel zu definieren und ein

¹²Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht , 3. Auflage, 2013, S. 121 f.

¹³ Huber/ Göbel-Zimmermann: Ausländer – Asylrecht, 2. Auflage, 2008, S. 5.

¹⁴Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht , 3. Auflage, 2013, S. 123.

Verfahren der BA und des IAB im Beispiel zu erläutern. Anschließend soll auf die derzeitige Situation in der Bundesrepublik bzw. die Prognosen für die Zukunft, sowie die Bedeutung der qualifizierten Zuwanderung für den Fachkräftemangel, eingegangen werden.

Für den Begriff des Fachkräftemangels gibt es weder eine einheitliche Definition, noch eine einheitliche Berechnungsmethodik.¹⁵ Oft werden zudem noch die Begriffe „Arbeitskräftemangel“ und „Fachkräfteengpass“ mit dem Fachkräftemangel gleichgesetzt, obwohl alle drei Begriffe unterschiedliche Bedeutungen haben. Fachkräftemangel wird in der Regel dahingehend definiert, dass eine Nachfrage nach Fachkräften über einen längeren Zeitraum nicht ausreichend gedeckt werden kann.¹⁶

Die BA und das IAB veröffentlichen jeden Monat eine Fachkräfteengpassanalyse. In die Berechnung fließen verschiedene Indikatoren und Kennzahlen ein, z.B. die Vakanzzeit (die Zeit bis zur Besetzung einer Stelle), der Anteil der älteren Erwerbstätigen in den verschiedenen Berufen, die Anzahl von Absolventen von Studium und Ausbildung und die Relation von hochgerechneten Stellen zu gemeldeten Arbeitslosen.¹⁷

Die Engpassanalyse der BA für Juni 2015 kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland derzeit kein genereller bzw. flächendeckender Fachkräftemangel zu beobachten ist. Dieser ist lediglich in einzelnen Branchen und Regionen festzustellen.¹⁸ Dieser Meinung schließen sich die Leiterin des Arbeitgeberservice der BA Reutlingen und die Leiterin des

¹⁵Laut Auskunft Fr. Gerz, Leiterin Arbeitgeberservice Bundesagentur für Arbeit Reutlingen im Interview vom 02.04.2015, S. 1.

¹⁶Bundeszentrale für politische Bildung: Fachkräftemangel, vom 31.01.2014, zuletzt abgerufen unter:
<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/178757/fachkraeftemangel?p=all> am 09.09.2015.

¹⁷Bundesagentur für Arbeit: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, 2011, S. 6.

¹⁸Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Fachkräfteengpassanalyse, 2015, S. 6.

Welcome-Center der IHK Neckar-Alb an, die ich im Rahmen dieser Arbeit interviewt habe.¹⁹

Jedoch ändert sich der Sachverhalt, wenn man die langfristigen Effekte des demografischen Wandels miteinbezieht. Bis 2050 steht der Bundesrepublik ein demografisch bedingter Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials, also aller Erwerbstätigen, Erwerbslosen und der sog. „Stillen Reserve“, z.B. Personen, die Arbeit suchen, aber nicht als arbeitslos registriert sind²⁰, von heute 45 Millionen auf 27 Millionen bevor.²¹ Dadurch dürfte sich auch der Fachkräftemangel in Zukunft erheblich verschärfen.

Zur künftigen Lösung des Fachkräftemangels werden verschiedene Maßnahmen in Betracht kommen. In Frage kommen die Erwerbsneigung von Frauen und Älteren, die Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher, die Qualifizierung von Arbeitnehmern, die Erhöhung der Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten und die Zuwanderung von Fachkräften.

Die Bedeutung der Zuwanderung von Fachkräften für den Fachkräftemangel wird inzwischen von vielen Studien untersucht. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2015 kommt zu dem Ergebnis, dass die Zuwanderung aus Drittstaaten bis 2050 nach Abzug der Zuwanderung von Unionsbürgern im Durchschnitt jährlich zwischen 276.000 und 491.000 Personen netto liegen müsste, um die Zahl des Erwerbspersonenpotenzials konstant zu halten im Vergleich zu heute.²² Unterstellt wird dabei, dass die Zuwanderung aus EU-Ländern rückläufig

¹⁹Auskünfte Fr. Gerz, Leiterin Arbeitgeberservice BA Reutlingen vom 02.04.2015, S.1 und Fr. Brockhaus, Leiterin Welcome-Center IHK Neckar-Alb vom 06.05.2015, S. 2.

²⁰ Bundeszentrale für politische Bildung: Stille Reserve vom 06.03.2013, zuletzt abgerufen unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61727/stille-reserve> am 09.09.2015.

²¹Bundesagentur für Arbeit: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, 2011, S. 7.

²²Fuchs/ Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) u.a.: Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050, 2015, S. 6.

sein wird nach dem Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise, was von vielen Autoren konstatiert wird.²³

Für das Jahr 2014 wird mit einem positiven Wanderungssaldo von mindestens 470.000 Personen gerechnet, was für die Bundesrepublik Deutschland allerdings ein sehr hoher Wert ist.²⁴ In Bundesländern wie Baden-Württemberg, mit einer sehr geringen Arbeitslosigkeit, ist Zuwanderung noch wichtiger, da die vorhandene inländische Reserve auf Dauer nur sehr schwer den Bedarf an Fachkräften decken kann.²⁵

Allerdings hat die Zuwanderungswelle der Jahre 2010 bis 2014 gezeigt, dass langfristige Prognosen in diesem Bereich sehr schnell nicht mehr aktuell sein können. Die 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung ging z.B. in der Variante 1 W2 für das Jahr 2013 von einem Wanderungssaldo in Höhe von 100.000 Personen aus, im Saldo sind jedoch im Jahr 2013 ca. 429.000 Personen nach Deutschland eingewandert.²⁶

Insgesamt lässt sich feststellen, dass im Moment in Deutschland noch kein genereller Fachkräftemangel vorliegt, aber dass aufgrund des demografischen Wandels der Fachkräftemangel in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Auch wird deutlich, dass verschiedene Maßnahmen notwendig sein werden, um die Folgen des Fachkräftemangels zu lindern. Zudem konnte gezeigt werden, dass die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften an Bedeutung gewinnen wird und dass die Höhe der Zuwanderung aus heutiger Sicht nur schwer prognostiziert werden kann.

²³Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 3.

²⁴Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2014 erneut gestiegen, vom 21.01.2015, zuletzt abgerufen unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/01/PD15_024_12411.html am 09.09.2015.

²⁵Laut Auskunft Fr. Gerz, Leiterin Arbeitgeberservice BA Reutlingen vom 02.04.2015, S.1.

²⁶ Vogler-Ludwig, W. Bertelsmann Verlag (Hrsg.) u.a.: Arbeitsmarkt 2030 – Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum, Prognose 2014, S. 76 f.

3 Grundlagen des Ausländerrechts

In diesem Kapitel sollen die Grundlagen des Ausländerrechts betrachtet werden. Zuerst wird ein Überblick über die Geschichte der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gegeben. Im Anschluss wird auf die Grundsätze einer Aufenthaltserlaubnis und die Regelerteilungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 AufenthG eingegangen.

3.1 Historie der Zuwanderung nach Deutschland

Die Geschichte der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich in mehrere Phasen unterteilen:

Für das „Wirtschaftswunder“ wurden ab 1955 sog. Gastarbeiter als Arbeitskräfte aus verschiedenen Staaten, wie z.B. der Türkei oder Jugoslawien, angeworben. Mit den betroffenen Staaten wurden Anwerbevereinbarungen getroffen, sodass die Gastarbeiter befristet zuwandern konnten. Gemäß dem „Rotationsprinzip“ war vorgesehen, dass die Gastarbeiter nach einer bestimmten Zeit durch andere Gastarbeiter „ausgetauscht“ werden sollten. Den Ausbruch der Ölkrise nahm die Bundesregierung im November 1973 zum Anlass, einen Anwerbestopp zu verhängen. Dies gab vielen Gastarbeitern den Anstoß, längerfristig in Deutschland zu bleiben, da eine Rückkehr nach Deutschland danach nicht mehr möglich gewesen wäre. Die Phase nach 1973 wurde durch den Familiennachzug der Gastarbeiter geprägt.²⁷

In den 1980-er und 1990-er Jahren wurde das Dogma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ vielfach beschworen. Eingeführt wurde die Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV), in welcher in sehr engen Grenzen Zuwanderung zur Beschäftigung erlaubt wurde. Eine erste Öffnung nach dem Anwerbestopp erfolgte erst im Jahr 2000 mit der

²⁷ Bundesministerium des Inneren: Migration und Integration, 2014, S. 13 ff.

Einführung der „Green Card“ für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Die Green Card wurde aufgrund der geringen Erteilungszahlen in der Öffentlichkeit als gescheitert angesehen. Das Ziel von 20.000 zuwandernden Fachkräften konnte nicht erreicht werden.²⁸

Eine weitere Öffnung trat mit dem Zuwanderungsgesetz ein, in dessen Rahmen das AufenthG als wichtigste Regelung zur Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen als Nachfolger des AuslG 1990 zum 01.01.2005 in Kraft trat. Das Zuwanderungsgesetz wurde nach heftigen politischen Auseinandersetzungen beschlossen. Im Vermittlungsverfahren wurde z.B. ein Punktesystem zur Zuwanderung von Hochqualifizierten gestrichen. Insgesamt hält das Zuwanderungsgesetz am Prinzip des Anwerbestopps fest. In § 4 Abs. 3 AufenthG ist weiterhin das Beschäftigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt enthalten. Dennoch wurden im AufenthG Erleichterungen geschaffen, z.B. eine Aufenthaltserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG.²⁹

Interessant sind auch die Zuwanderungszahlen: Während der Phase der Gastarbeiter war 1970 das Rekordjahr mit einem Wanderungsgewinn von einer halben Millionen Personen. In den 1980-er Jahren kam es teilweise zu Abwanderungstendenzen der ehemaligen Gastarbeiter, wohingegen in den 1990-er Jahren wieder eine hohe Zuwanderung aufgrund von Spätaussiedlern aus dem Ostblock und Bürgerkriegsflüchtlingen des ehemaligen Jugoslawiens herrschte. In den letzten 15 Jahren war die Zuwanderung wieder auf eher niedrigem Niveau, seit 2012 sind die Zahlen jedoch wieder angestiegen.³⁰

²⁸ Ette/ Rühl/ Sauer: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: ZAR 2012, S. 14.

²⁹ Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter – Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 46 ff.

³⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte, 2014, S.32.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg in der Zuwanderung unterschiedliche Phasen durchlaufen hat. Nach der Zuwanderung von Gastarbeitern bis 1973 wurde jahrelang bekräftigt, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. In den letzten Jahren wurde – auch aufgrund des Fachkräftemangels – eine teilweise Öffnung geschaffen. Die Umsetzung der Blauen Karte mit weiteren Maßnahmen im Jahr 2012 ist daher als weiterer Schritt in dieser Hinsicht zu werten.

3.2 Grundsätze der Aufenthaltserlaubnis

Im Folgenden sollen die Grundsätze der Aufenthaltserlaubnis nach dem AufenthG erläutert werden. Im Vergleich zum AuslG gibt es z.B. keine Aufenthaltsberechtigung mehr, sondern nur noch die Aufenthaltserlaubnis.

Im Gegensatz zum AuslG wird die Aufenthaltserlaubnis nach dem AufenthG für einen bestimmten Aufenthaltswitz erteilt. Die verschiedenen Aufenthaltswitz sind in den §§ 16-38 AufenthG geregelt. Es wird unterschieden zwischen einem Aufenthalt zur Ausbildung (Abschnitt 3), dem Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit (Abschnitt 4), dem Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5) und dem Aufenthalt aus familiären Gründen (Abschnitt 6). Im Abschnitt 7 sind besondere Aufenthaltsrechte aufgeführt, wie z.B. das Aufenthaltsrecht von ehemaligen Deutschen. Ein weiterer Grundsatz der Aufenthaltserlaubnis ist die zwingende Befristung; eine Aufenthaltserlaubnis kann nie unbefristet erteilt werden.³¹ Der unbefristete Aufenthaltstitel im Sinne des deutschen Ausländerrechts ist die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG.

Nach § 7 Abs. 1 S. 3 AufenthG steht es im Ermessen der Ausländerbehörde, einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis für einen Zweck zu erteilen, der nicht im AufenthG vorgesehen ist. Die Zwecke des AufenthG sind umfangreich, daher sind hier nicht viele Fallkonstellationen für diese

³¹ Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht, 3. Auflage, 2013, S.97.

Auffangnorm denkbar.³² Ein möglicher Anwendungsbereich wäre ein vermögender Pensionär, der sich in Deutschland niederlassen möchte.

Weiterhin sollte erwähnt werden, dass bei Aufenthaltserlaubnissen zum Zwecke der Ausbildung, also zur betrieblichen Ausbildung und zum Studium, ein Zweckwechsel ausgeschlossen ist, sofern kein Anspruch auf die Erteilung besteht. Zudem ist es möglich, eine Aufenthaltserlaubnis mit Bedingungen und Auflagen zu versehen, z.B. eine räumliche Beschränkung nach § 12 Abs. 2 AufenthG oder eine Nebenbestimmung, ob eine Beschäftigung ausgeübt werden darf oder nicht.³³ Auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis finden nach § 8 Abs. 1 AufenthG dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung.

Es kann zusammengefasst werden, dass die Aufenthaltserlaubnis der unbefristete Aufenthaltstitel des AufenthG ist. Die Aufenthaltserlaubnis wird für einen der verschiedenen Zwecke des AufenthG und befristet erteilt. Im Gegensatz zur Niederlassungserlaubnis kann die Aufenthaltserlaubnis mit Nebenbestimmungen versehen werden. Auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis finden in der Regel dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung.

3.3 Regelerteilungsvoraussetzungen

Vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis müssen je nach Aufenthaltszweck neben den speziellen Voraussetzungen der §§ 16-38 AufenthG die allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthG vorliegen. Im folgenden Teil sollen diese Voraussetzungen näher erläutert werden.

Die erste Regelerteilungsvoraussetzung ist die Erfüllung der Passpflicht nach § 3 AufenthG. Sinn und Zweck ist die Sicherung der Identität und der Staatsangehörigkeit des Antragsstellers, analog zu § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. a AufenthG. Bis 2011 wurden zudem die Aufenthaltstitel als Etikett in den

³² Storr/ Wenger/ Eberle u.a.: Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, 2005, S. 42 f.

³³ Huber/ Göbel-Zimmermann: Ausländer- und Asylrecht, 2. Auflage, 2008, S. 38 ff.

Reisepass des Ausländers eingefügt, seit der Einführung des eAT ist dieser Grund für die Erfüllung der Passpflicht jedoch entfallen. Die Erfüllung der Passpflicht auch bei einer eventuellen Rückführung wichtig.³⁴

Eine weitere Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist die Sicherung des Lebensunterhalts. Der Begriff wird in § 2 Abs. 3 AufenthG legaldefiniert. Demnach ist der Lebensunterhalt gesichert, wenn der Ausländer diesen einschließlich eines Krankenversicherungsschutzes ohne die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Zweck der Regelung ist, dass der Lebensunterhalt von Ausländern nicht durch öffentliche Mittel finanziert werden soll. Als Anhaltspunkt für die Sicherung des Lebensunterhalts ist inzwischen die Berechnung mit den Regelsätzen nach dem SGB II, der Grundsicherung für Arbeitssuchende, in der Rechtsprechung und in der Literatur anerkannt. Außerdem darf bei der Berechnung nicht allein auf die Gegenwart abgestellt werden, sondern die Sicherung des Lebensunterhalts ist immer auch eine Prognose-Entscheidung. Der Ausländer muss dauerhaft in der Lage sein, für sich und seine Bedarfsgemeinschaft den Lebensunterhalt zu sichern.³⁵

Eine weitere Regelerteilungsvoraussetzung ist nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, dass kein Ausweisungsgrund vorliegt. Ein Ausweisungsgrund liegt vor, wenn ein Tatbestand der §§ 53-55 AufenthG vorliegt, also ein abstrakter Ausweisungstatbestand. Dies bedeutet konkret, dass nicht zu prüfen ist, ob der Ausländer aufgrund des Sachverhalts rechtmäßig ausgewiesen werden könnte oder nicht. Obwohl dadurch Ausweisungsbeschränken wie ein besonderer Ausweisungsschutz nach § 56 AufenthG außer Betracht bleiben, muss die Ausländerbehörde z.B. einen langjährigen Aufenthalt in ihrer Entscheidung berücksichtigen. Ein Ausweisungsgrund liegt auch dann nicht vor, wenn die Ausländerbehörde auf den Ausweisungstatbestand bereits bei früheren ausländerrechtlichen

³⁴ Storr/ Wenger/ Eberle u.a.: Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, 2005, S. 29 f.

³⁵ Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht, 3. Auflage, 2013, S.92 f.

Entscheidungen nicht darauf zurückgegriffen hat - der Ausweisungsgrund ist in diesen Fällen verbraucht.³⁶

Des Weiteren ist es nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG erforderlich, dass der Ausländer mit dem erforderlichen Visum eingereist ist. Welches Visum erforderlich ist, richtet sich im konkreten Fall nach dem Aufenthaltswitz und nach der Staatsangehörigkeit des Antragstellers. Die Visumpflicht dient der effektiven Steuerung der Zuwanderung, daher ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ohne Visum nur begrenzt möglich, z.B. bei einer Fallkonstellation nach § 39 AufenthV.³⁷

Eine weitere Voraussetzung ist, dass der Ausländer keine Gefährdung oder Beeinträchtigung für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland darstellt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der gesicherte Lebensunterhalt bei den Regelerteilungsvoraussetzungen vorliegen muss, damit keine Einwanderung in die Sozialsysteme erfolgt. Daneben versucht Deutschland, die Zuwanderung mittels einer Visumpflicht und engen Ausnahmen zu steuern. Es wird außerdem darauf geachtet, dass Straftäter keine weitere Aufenthaltserlaubnis erteilt bekommen.

³⁶ Huber/ Göbel-Zimmermann: Ausländer- und Asylrecht, 2. Auflage, 2008, S. 24 ff.

³⁷ Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht, 3. Auflage, 2013, S. 95 f.

4 Europarechtliche Vorgaben

In diesem Kapitel sollen die europarechtlichen Vorgaben für die Blaue Karte erläutert werden. Insbesondere soll auf die direkte Vorgeschichte der Richtlinie eingegangen werden, die Kompetenz der Gemeinschaft im Bereich der Migrationspolitik. Die Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifizierten-Richtlinie) wird beschrieben und die deutsche Umsetzung wird anhand von ausgewählten Beispielen mit der Umsetzung anderer EU-Mitgliedsstaaten verglichen.

4.1 Vorgeschichte der Richtlinie

Im folgenden Teil wird die Vorgeschichte der HQRL aufgezeigt. Dies ist ohne eine Darstellung der Entwicklung der Europäischen Union im Bereich des Migrationsrechts nicht möglich, daher soll diese Entwicklung ebenfalls dargestellt werden.

Der Bereich des Arbeitsmigrationsrechts hat eine kurze Geschichte auf europäischer Ebene, denn die HQRL war die erste Richtlinie, die in diesem Bereich erlassen wurde. Dieser Bereich war zuvor die letzte Materie, in der die Mitgliedsstaaten noch unabhängig von europarechtlichen Regelungen entscheiden konnten. Das Migrationsrecht als Inbegriff staatlicher Souveränität ist jedoch schon länger in die Kompetenz der Europäischen Union gelegt worden.³⁸ Der am 01.05.1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam sah mit Art. 63 Nr. 3 EGV erstmals eine Kompetenzvorschrift für eine europäische Migrationspolitik vor.³⁹

Die Schaffung eines „Raumes für Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wurde zum Ziel und die Migrationspolitik in diesem Zuge vergemeinschaftet. Eine Notwendigkeit zu gemeinsamen Regelungen auf dem Gebiet des Arbeitsmigrationsrechts wurde erstmals in der Schlussfolgerung des

³⁸Eichenhöfer: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration: Europa- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen und historische Erfahrungen, in: ZAR 2008, S.83.

³⁹Kolb/ Fellmer: Vom „Bremser“ zum „Heizer“? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, ZAR 2015, S. 105.

Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999 erkannt. Darin wurde die Kommission aufgrund des wachsenden Mangels an Fachkräften aufgefordert, Vorschläge für eine Harmonisierung, also eine Angleichung der Vorschriften, im Arbeitsmigrationsrecht vorzulegen.⁴⁰

Die Europäische Kommission legte daraufhin bereits 2001 einen Richtlinienentwurf zur Harmonisierung der Bedingungen für den Zugang und die Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen vor.⁴¹ Dieser Entwurf basierte auf dem horizontalen Ansatz, d.h. der Entwurf hätte grundsätzlich für alle Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Erwerbstätigkeit gegolten. Der Entwurf wurde jedoch von den Mitgliedsstaaten als zu weitgehend abgelehnt und schließlich von der Kommission zurückgezogen.⁴²

Nach einem Beratungsprozesses mittels eines „Grünbuchs zur Wirtschaftsmigration“ entschied sich die Kommission für einen sektoralen Ansatz. Anders als beim horizontalen Ansatz sind bei diesem Ansatz 4 verschiedene Richtlinien und eine Rahmenrichtlinie vorgesehen. Neben der HQRL sind Richtlinien zur Saisonarbeit, zu bezahlten Praktika sowie zum Personalaustausch geplant. Die HQRL wurde nach schweren Verhandlungen seit Oktober 2007 am 25.05.2009 vom Europäischen Rat angenommen.⁴³

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die HQRL die erste Richtlinie auf dem Gebiet des Arbeitsmigrationsrechts ist. Aufgezeigt wurden ebenso die Widerstände durch die Mitgliedsstaaten der EU und der weite Weg vom Vertrag von Amsterdam bis zur Annahme der HQRL im Europäischen Rat.

⁴⁰Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card- Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 28 f.

⁴¹Kommissionsmitteilung (2001) 386 endgültig.

⁴²Peek: Richtlinienumsetzung: Europarechtliche Anforderungen und mitgliedstaatliche Praxis, 2010, S. 68 f.

⁴³Kuczynski/ Solka: Die Hochqualifizierten-Richtlinie, in: ZAR 2009, S.219.

4.2 Kompetenzen der EU im Bereich des Arbeitsmigrationsrechts

Wie unter 4.1 erwähnt, wurde im Bereich der Migrationspolitik im Vertrag von Amsterdam erstmals eine Kompetenzvorschrift für europarechtliche Regelungen aufgenommen. Ebenfalls aufgeführt wurde, dass die HQRL die erste Richtlinie der EU auf dem Gebiet des Arbeitsmigrationsrechts ist. Daher ist zu prüfen, ob die EU nach dem Vertrag von Lissabon überhaupt die notwendigen Kompetenzen für eine solche Richtlinie besitzt, oder nicht vielmehr die Mitgliedsstaaten weiterhin für Regelungen im Bereich der Arbeitsmigration befugt sind.

Nach dem Vertrag von Amsterdam kommen Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 lit. a und Nr. 4 EGV (alte Fassung) als Rechtsgrundlage infrage. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entspricht Art. 79 Abs. 2 lit. a und b AEUV dem Artikel des EGV.

Art. 79 AEUV enthält nämlich im Gegensatz zur Norm des Vertrags von Maastricht (Art. K.1. Nr. 3 b EU) keine explizite Bestimmung, dass auch der Zugang zur Beschäftigung in den Kompetenzbereich der Norm fällt. Der grammatikalischen und der historischen Auslegung folgend, könnte man nun zu dem Ergebnis kommen, dass keine ausreichende Kompetenznorm für die Arbeitsmigration vorliegt. Hätte jedoch der Zugang zur Beschäftigung ausgenommen werden sollen, wäre das ein klarer Integrationsrückschritt gewesen. Dieser Rückschritt hätte insoweit einer expliziten Klarstellung bedurft.⁴⁴

Zudem ist mit dem horizontalen Ansatz und dem weiten Gestaltungsspielraum für die Mitgliedsstaaten ersichtlich, dass keine vollständige Harmonisierung angestrebt wird und den Mitgliedsstaaten

⁴⁴Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card- Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 53 f.

weiterhin ein ausreichender Gestaltungsspielraum nach Art. 63 Abs. 2 EGV belassen wird.⁴⁵

Daher bleibt festzuhalten, dass die Regelungen der HQRL durch die Kompetenznorm des EGV bzw. des heutigen AEUV gedeckt sind und daher rechtmäßig erfolgten. Die HQRL ist somit die erste Richtlinie der EU auf dem Gebiet des Arbeitsmigrationsrechts.

4.3 Die Hochqualifizierten-Richtlinie

In diesem Teil werden die Regelungen der HQRL wiedergegeben. Vor allem die Ziele hinter der Richtlinie und die wesentlichen Inhalte werden in kurzer Form erläutert. Die HQRL wurde vom Europäischen Rat am 25.05.2009 angenommen und trat zum 19.06.2009 in Kraft. Daraus ergab sich bei einer Umsetzungsfrist von 24 Monaten eine Frist für die Mitgliedsstaaten bis zum 19.06.2011.⁴⁶

Die Europäische Kommission hat als Hüterin der Verträge gegen insgesamt 20 Mitgliedsstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht fristgerechter Umsetzung der HQRL eingeleitet. Inzwischen haben alle durch die Richtlinie gebundene Mitgliedsstaaten die HQRL umgesetzt, die drei sogenannten Opt-Out-Staaten Großbritannien, Irland und Dänemark waren nicht an die Richtlinie gebunden und haben die Richtlinie nicht umgesetzt.⁴⁷

Die Ziele der HQRL sind zum einen im Rahmen der Lissabon-Strategie 2000 der Europäischen Union definiert worden: Die EU sollte demnach bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und wissensbasiertesten Wirtschaftsraum werden. Zudem soll der in weiten Teilen herrschende Fachkräftemangel durch die Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen

⁴⁵Gößling: Der Aufenthaltsstatus von ausländischen Arbeitnehmern, 2008, S. 61 f.

⁴⁶Kuczynski/Solka: Die Hochqualifizierten-Richtlinie, in: ZAR 2009, S.229.

⁴⁷Kommissionsmitteilung (2014) 287 endgültig, 2014, S. 2.

abgeschwächt werden.⁴⁸ Außerdem soll mit der Blauen Karte ein Gegenpol zur amerikanischen Green Card und die Attraktivität für Hochqualifizierte auch durch eine erhöhte Mobilität innerhalb der Europäischen Union erhöht werden.⁴⁹

Die HQRL schafft mit der Blauen Karte einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit. In Art. 3 HQRL wird der persönliche Anwendungsbereich definiert und in Art. 5 HQRL sind die Erteilungsvoraussetzungen geregelt. Darüber hinaus gibt Art. 6 HQRL den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, eine Quote für den Umfang der Zuwanderung zu bestimmen und in Art. 8 HQRL werden Ablehnungsgründe, wie die Arbeitsmarktprüfung, in das Ermessen der Mitgliedsstaaten gestellt.⁵⁰

Insgesamt kann man zusammenfassen, dass die HQRL viele Regelungen in das Ermessen der Mitgliedsstaaten stellt, die daher über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügen. Die Zielsetzungen der Richtlinie sind die Abschwächung des Fachkräftemangels und die Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsraums Europa.

4.4 Vergleich der deutschen Umsetzung

Die HQRL wurde zum 01.08.2012 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie umgesetzt. In diesem Teil sollen die europarechtlichen Regelungen zur Umsetzung erwähnt werden und die deutsche Umsetzung anhand von ausgewählten Beispielen mit der Umsetzung von anderen europäischen Staaten verglichen werden.

Zu unterscheiden sind die Begriffe „Durchführung“ und „Umsetzung“. Dabei ist die Durchführung der Oberbegriff und die Umsetzung die häufigste Form

⁴⁸Stiegeler: Blaue Karte EU – Eine ernsthafte Option für Fachkräfte?, in: ASYLMAGAZIN 2011, S. 274.

⁴⁹Herzog-Schmidt: Die Blue-Card- Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 19 ff.

⁵⁰Stiegeler: Blaue Karte EU – Eine ernsthafte Option für Fachkräfte?, in: ASYLMAGAZIN 2011, S. 274 f.

der Durchführung, nämlich die Anpassung des nationalen Rechts an die Regelungen der Richtlinie. Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wurde für die Umsetzung der Grundsatz des „effet utile“ geprägt. Demnach genügt eine Regelung der Mitgliedsstaaten den Umsetzungserfordernissen, wenn tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie gewährleistet ist.⁵¹

Auch der Grundsatz der Rechtssicherheit und der Klarheit der Umsetzung ist im Migrationsrecht besonders zu beachten. Da Drittstaatsangehörige im Regelfall über keine speziellen Kenntnisse des Rechtssystems des jeweiligen Mitgliedsstaates der EU verfügen, müssen im Bereich des Migrationsrechts ähnlich hohe Anforderungen an die Rechtssicherheit gestellt werden, wie im Bereich des Verbraucherschutzes.⁵²

Im Bereich des Migrationsrechts ist die Bundesrepublik bis zur HQRL meistens nicht über vorgegebene Mindestregelungen hinausgegangen und hat sich stattdessen für eine „eins-zu-eins-Umsetzung“ entschieden.⁵³

In diesem Vergleich sollen 3 Punkte der Richtlinie besonders betrachtet werden: die Umsetzung der Gehaltsgrenze als integralem Bestandteil der HQRL, die Regelungen zur Arbeitsmarktpflicht und der Weg zu einem Daueraufenthaltsrecht.

Bei der Gehaltsgrenze werden Mitgliedsstaaten ausgewählt, deren Durchschnittseinkommen ähnlich hoch wie das Deutschlands ist, um vergleichbare Ergebnisse zu erhalten. In diesem Fall werden Schweden, die Niederlande und Österreich ausgewählt. Mit den Gehaltsgrenzen dieser 3 Staaten verglichen ist die deutsche Gehaltsgrenze vergleichsweise niedrig. Deutschland hat für 2015 eine Mindestgehaltsgrenze von 48.400 €

⁵¹Peek: Richtlinienumsetzung: Europarechtliche Anforderungen und mitgliedstaatliche Praxis, 2010, S. 76 ff.

⁵²Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card- Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 59 f.

⁵³Kolb/ Fellmer: Vom „Bremser“ zum „Heizer“? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, in: ZAR 2015, S. 106.

festgesetzt, in Österreich beträgt sie ca. 52.500 €, in Schweden umgerechnet knapp 58.300 € und in den Niederlanden ca. 63.000 €. ⁵⁴

Die Option auf eine Arbeitsmarktprüfung wurde von Deutschland nicht umgesetzt, obwohl z.B. die Vorrangprüfung als ein Standard-Verfahren im deutschen Ausländerrecht bezeichnet werden kann. Damit ist Deutschland in der EU in der Minderheit, da insgesamt 20 Mitgliedsstaaten eine Vorrangprüfung vorsehen. ⁵⁵

Auf dem Weg zu einem Daueraufenthaltsrecht ist die Niederlassungserlaubnis nach § 19 a Abs. 6 AufenthG, der deutsche Daueraufenthaltstitel, zu erwähnen. Dieser wurde eigens für die Inhaber der Blauen Karte geschaffen und sieht eine deutliche Verkürzung auf 3 bzw. 2 Jahre vor, wobei 3 Monate vorübergehende Arbeitslosigkeit laut HQRL unschädlich sind. In den meisten Mitgliedsstaaten müssen die Inhaber der Blauen Karte eine Aufenthaltsdauer von 5 Jahren nachweisen, um das Daueraufenthaltsrecht- EU erteilt zu bekommen. Auch hier ist die deutsche Regelung als vorteilhaft zu bewerten.

Ein weiterer Aspekt ist die europäische Sicht auf die Blaue Karte. Die HQRL wurde von den verpflichteten Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt, was sich auch bei den erteilten Blauen Karten zeigt. Insgesamt wurden 2013 15.261 Blaue Karten erteilt, davon fielen 14.197 der Blauen Karten auf Deutschland, was einem Anteil von mehr als 90 % entspricht. ⁵⁶ Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, dass Deutschland der einzige Mitgliedstaat der EU ist, in der die Blaue Karte mehr als eine Nebenrolle im Migrationsrecht einnimmt. ⁵⁷

⁵⁴Kolb/ Fellmer: Vom „Bremser“ zum „Heizer“? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, in: ZAR 2015, S. 107.

⁵⁵Kommissionsmitteilung (2014) 287 endgültig, 2014, S. 8.

⁵⁶Kommissionsmitteilung (2014) 287 endgültig, 2014, S. 3.

⁵⁷Kolb/ Fellmer: Vom „Bremser“ zum „Heizer“? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, in: ZAR 2015, S. 107.

Alles in allem ist die deutsche Umsetzung der HQRL überraschend liberal und weitgehend ausgefallen, wie man an den ausgewählten Beispielen sehen konnte. Die Umsetzung und die Rolle der Blauen Karte im deutschen Migrationsrecht stechen auch im europäischen Vergleich deutlich hervor.⁵⁸

⁵⁸Strunden/ Schubert: Deutschland gibt sich Blue Card „Plus“- EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: ZAR 2012, S. 270.

5 Die Blaue Karte EU

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dem Hauptteil der Arbeit - der Blauen Karte als Aufenthaltstitel im Sinne des AufenthG. Eingegangen wird auf die speziellen Erteilungsvoraussetzungen und die rechtlichen Erleichterungen für die Inhaber dieses Aufenthaltstitels. Außerdem werden weitere flankierende Maßnahmen, die mit der Blauen Karte oder der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU zusammenhängen, sowie die Kritik an der Blauen Karte erläutert.

5.1 Spezielle Erteilungsvoraussetzungen

In § 4 Abs. 1 S. 3 AufenthG wird aufgeführt, dass die für die Aufenthaltserlaubnis geltenden Rechtsvorschriften auch für die Blaue Karte gelten. Daraus ergibt sich, dass die Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthG auch bei der Erteilung der Blauen Karte berücksichtigt werden müssen. Im folgenden Abschnitt werden hingegen die speziellen Voraussetzungen des § 19 a Abs. 1 AufenthG erläutert:

§ 19 a Abs. 1 AufenthG ist als Anspruchsnorm ausgestaltet, d.h. sofern die Voraussetzungen vorliegen, erteilt die Ausländerbehörde dem Antragsteller eine Blaue Karte.⁵⁹ Durch den Anspruch ist auch ein Zweckwechsel, z.B. mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Ausbildung zu einer Blauen Karte möglich.

In § 19 a Abs. 1 AufenthG wird aufgeführt, dass einem Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Blaue Karte erteilt werden kann, sofern er einen Arbeitsplatznachweis vorlegen kann, das geforderte Mindestgehalt für seine Beschäftigung erhält und über einen entsprechenden Hochschulabschluss verfügt:

⁵⁹s. hierzu § 19 a Abs. 1 AufenthG: „Einem Ausländer wird eine Blaue Karte EU nach der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155 vom 18.6.2009, S. 17) zum Zweck einer seiner Qualifikation angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn...“.

5.1.1 Arbeitsplatznachweis

Deutschland soll durch die Blaue Karte für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige attraktiver gestaltet werden.⁶⁰ Die Blaue Karte intendiert aber auch, den Bedarf an Fachkräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu decken. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Gesetzgeber in § 19 a Abs.1 AufenthG als Voraussetzung zur Erteilung der Blauen Karte das Vorliegen eines Arbeitsvertrages oder zumindest eines konkreten Arbeitsplatzangebotes vorsieht.

Dies entspricht dem Prinzip des deutschen Aufenthaltsrechts, welches wie bereits unter 3.1 erläutert vom Anwerbestopp bzw. Beschäftigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt geprägt ist. Mit dem Prinzip des Vorliegens eines Arbeitsvertrages soll dafür gesorgt werden, dass Zuwanderung nach dem Bedarf des deutschen Arbeitsmarktes erfolgt und keine Zuwanderung in die Sozialsysteme erfolgt.⁶¹ Diese Regelung war daher auch bereits schon vor der Umsetzung der Blauen Karte in § 18 Abs. 5 AufenthG vorhanden und bedurfte keines Umsetzungsaktes.

Die Standard - Erteilungsdauer beträgt gem. § 19 a Abs. 3 Satz 1 AufenthG vier Jahre und soll bei geringerer Laufzeit des Arbeitsvertrages an diesen angeglichen werden, zuzüglich drei Monate für die Arbeitssuche. Diese Regelung beweist, dass Deutschland aus den Fehlern der „Greencard“ aus den Jahren 2000 bis 2004 gelernt hat. Ein Grund für das Scheitern war, dass den Fachkräften mit einer zu kurzen Befristung nicht die notwendige Bleibeperspektive in Deutschland angeboten wurde.⁶²

⁶⁰Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 2.

⁶¹s. hierzu: § 1 Abs. 1 S. 2 AufenthG: „Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.“

⁶²Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card- Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014, S. 43.

In die Blaue Karte wird bei der Ersterteilung das Unternehmen eingetragen, bei dem der Ausländer beschäftigt ist. Bei einem Wechsel des Arbeitgebers innerhalb der ersten zwei Jahre ist die Genehmigung der zuständigen Ausländerbehörde erforderlich. Dabei ist nach § 19 a Abs. 4 AufenthG erforderlich, dass die Voraussetzungen von § 19 a Abs. 1 AufenthG weiterhin vorliegen. Hierbei muss insbesondere die sich jährlich ändernde Gehaltsgrenze beachtet werden. Da Deutschland für die Blaue Karte keine Vorrangprüfung vorsieht, stellt ein Wechsel des Arbeitsplatzes kein Problem dar.⁶³

Festzustellen ist, dass sich die Blaue Karte durch das Festhalten am Bestehen eines Arbeitsvertrages gut in die Systematik des deutschen Ausländerrechts einfügt. Auch wurde deutlich, dass Deutschland mit der langen Standard-Gültigkeitsdauer im EU-Vergleich ein Zeichen an hochqualifizierte Drittstaatsangehörige setzt und Arbeitsplatzwechsel ohne die weggefallene Vorrangprüfung in der Regel möglich sind.

5.1.2 Mindestgehaltsgrenzen der Blauen Karte

In dem angestrebten Beschäftigungsverhältnis muss ein bestimmtes Brutto-Jahresgehalt nachgewiesen werden. Die Mindestgehaltsgrenzen werden gem. Art 5 Abs. 3 HQRL von den jeweiligen Mitgliedsstaaten bestimmt, jedoch gibt die Richtlinie einen gewissen Mindeststandard vor.

Die Festlegung dieses Mindeststandards war einer der umstrittensten Punkte der Verhandlungen der HQRL auf EU-Ebene. Man einigte sich auf das Anderthalbfache des jeweiligen durchschnittlichen Bruttojahresgehalts als Gehaltsgrenze. Sinn und Zweck der Regelung ist der Schutz der ausländischen Arbeitnehmer vor Lohndumping und die Schonung der Sozialsysteme der Mitgliedsstaaten.⁶⁴

⁶³Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung, 2014, S.198.

⁶⁴Kuczynski/ Solka: Die Hochqualifizierten-Richtlinie, in: ZAR 2009, S. 224.

In deutsches Recht wurde die Vorgabe durch § 19 a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 lit. a BeschV umgesetzt. Demnach ist die Mindestgehaltsgrenze auf 2/3 der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung festgelegt.⁶⁵ Dies entspricht für das Jahr 2015 einer Gehaltsgrenze von 48.400 €, 2012 lag die Grenze bei 44.800 €. Gleichzeitig wurde die Gehaltsgrenze in § 19 AufenthG gestrichen, sodass die Blaue Karte der einzige Aufenthaltstitel mit einer Gehaltsgrenze ist.⁶⁶

Der deutsche Gesetzgeber hat die Option aus Art. 5 Abs. 5 HQRL umgesetzt. Demnach kann bei Drittstaatsangehörigen mit Berufen, in denen ein besonderer Bedarf besteht, und die zu den Hauptgruppen 1 und 2 der ISCO gehören, eine niedrigere Gehaltsschwelle angewendet werden.⁶⁷

Deutschland hat sich bei den Mangelberufen auf die Gruppen 21, 221 und 25 der Internationalen Standardklassifikation beschränkt, z.B. Mediziner, Naturwissenschaftler, Ingenieure und Fachkräfte für Informations- und Kommunikationstechnologie.⁶⁸ Für sie gilt eine Gehaltsgrenze von 52% der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung. Dies entspricht im Jahr 2015 einer Mindestgehaltsgrenze von 37.752 €.

Grundsätzlich ist gem. § 19 a Abs. 1 Nr. 2 AufenthG vor der Erteilung einer Blauen Karte die BA im Rahmen des Zustimmungsverfahrens nach § 39 AufenthG zu beteiligen, sofern keine Ausnahmeregelung vorliegt. Wird das

⁶⁵Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht, 2013, 3. Auflage, S.144.

⁶⁶Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 53.

⁶⁷Kommissionsmitteilung (2014) 287 endgültig, 2014, S. 7.

⁶⁸Internationale Standardklassifikation der Berufe, ABl. L 292, S.31 vom 10.11.2009.

Mindestgehalt von 48.400 € nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 BeschV erfüllt, bedarf es für die Erteilung der Blauen Karte keiner Zustimmung durch die BA.⁶⁹

Bei den Mangelberufen wird die BA vor der Erteilung im Verfahren beteiligt. Es wird jedoch keine Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG durchgeführt, d.h. es wird nicht geprüft, ob für die Stelle bevorrechtigte Deutsche oder Unionsbürger infrage kommen. Die Bundesagentur überprüft in diesem Fall zum Schutz der ausländischen Arbeitnehmer z.B., ob die Tarifbedingungen eingehalten werden oder, ob die Bedingungen denen von vergleichbaren deutschen Beschäftigten entsprechen.⁷⁰

Eine weitere Ausnahme von der Verfahrensbeteiligung der BA besteht bei Ausländern mit einem deutschen Hochschulabschluss, für sie ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 lit. b BeschV auch bei Mangelberufen keine Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit erforderlich. Die Regelung geht von folgender Überlegung aus:

Ausländer, die in Deutschland studiert haben, sind selbst in der Lage, ihre Gehaltsforderungen gegenüber potentiellen Arbeitgebern durchzusetzen und bedürfen daher weniger Schutz vor Lohndumping als Ausländer ohne Erfahrungen mit dem deutschen Arbeitsmarkt.⁷¹

Ein weiterer Grund für die Erleichterung für inländische Hochschulabsolventen ist die Erkenntnis, dass zu wenige ausländische Studierende nach dem Studium in Deutschland bleiben. Eine Studie der OECD aus dem Jahr 2011 kommt zu dem Ergebnis, dass in den Jahren

⁶⁹Hinweise des Bundesministeriums des Inneren zu den Regelungen der Blauen Karte EU nach § 19a AufenthG und zur Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche nach § 18c AufenthG, S. 8.

⁷⁰Bünthe/ Knödler: Die „Blaue Karte EU“- Neues zur Integration ausländischer Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt, in: NZA 2012, S. 1257; s. Auskunft von Frau Gerz, Leiterin Arbeitgeberservice Bundesagentur für Arbeit Reutlingen vom 02.04.2015, S. 2.

⁷¹Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S. 412.

2008 und 2009 nur 26% aller ausländischen Studierenden nach dem Studium in Deutschland blieben.⁷²

Diese und andere vorteilhafte Regelungen sollen inländische Hochschulabsolventen als „Gewinner“ im Zuge der Reformen zur Umsetzung der Blauen Karte dazu bewegen, nach dem Studium in Deutschland zu verbleiben.⁷³

Im Rahmen der Verhandlungen zur HQRL wurde auch eine Differenzierung zwischen Berufseinsteigern und berufserfahrenen Drittstaatsangehörigen angeregt, da es für Berufsanfänger schwierig sei, die Gehaltsschwelle zu erreichen. Im Rahmen der Verhandlungen wurde Art. 6 jedoch aus dem Richtlinien-Entwurf gestrichen.⁷⁴ Dieser hätte vorgesehen, dass für Hochqualifizierte unter 30 Jahren zwei Drittel des festgelegten nationalen Mindestniveaus ausreichend gewesen wären.⁷⁵ Diese Änderung wäre jedoch sicherlich aus den in der Richtlinie genannten Gründen sinnvoll gewesen.⁷⁶

Der deutsche Gesetzgeber hat mit seiner niedrig angesetzten Gehaltsschwelle gezeigt, dass auch Berufsanfänger von den Regelungen der Blauen Karte profitieren können und zum potenziellen Adressatenkreis der Norm gehören.

⁷²Sykes/ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der europäischen Union, 2011, S. 9, zuletzt abgerufen unter: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/04/Studie_SVR-FB_Mobile_Talente.pdf am 09.09.2015.

⁷³Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 5.

⁷⁴Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung, S. 106, 2014.

⁷⁵s. hierzu: Kommissionsmitteilung (2007) 637, S.24.

⁷⁶Laut Auskunft Fr. Brockhaus, Leiterin Welcome-Center IHK Neckar-Alb, Interview vom 06.05.2015, S. 3.

Insbesondere ist auffällig, dass die Gehaltsgrenzen sehr gut im Einklang mit den Einstiegsgehältern in besonders betroffenen Branchen stehen. Beispielsweise liegt das Einstiegsgehalt für Ingenieure bei ca. 40.000 € brutto im Jahr, für Mangelberufe gilt eine Gehaltsgrenze von 37.752 € im Jahr 2015.⁷⁷

Hieraus wird ersichtlich, dass die Festlegung der Gehaltsgrenzen in Deutschland nicht willkürlich erfolgte, sondern sich an den Gegebenheiten des Fachkräftemangels orientierte. Zum anderen wird die gestrichene Regelung für Berufsanfänger durch diese Regelung aufgegriffen.

Es bleibt festzuhalten, dass der deutsche Gesetzgeber auch die Gestaltungsspielräume bezüglich der Gehaltsgrenzen genutzt hat. Dies wird durch die vergleichsweise niedrige Gehaltsgrenze, durch den Verzicht auf die Vorrangprüfung nach § 39 AufenthG, durch die Privilegien für inländische Hochschulabsolventen und durch die Einbeziehung von Berufsanfängern in den potenziellen Adressatenkreis der Norm deutlich.

5.1.3 Anerkennung von Hochschulabschlüssen

Eine weitere Grundvoraussetzung nach § 19 a Abs. 1 Nr. 1 lit. a AufenthG ist der Besitz eines deutschen, eines anerkannten ausländischen oder eines vergleichbaren ausländischen Hochschulabschlusses.

Mit dieser Bestimmung wird Art. 5 lit. c HQRL in deutsches Recht umgesetzt, jedoch wird in der Richtlinie nur ein „höherer beruflicher Bildungsabschluss“ gefordert. Die Regelung des Europarechts ist in diesem Punkt somit als weniger restriktiv anzusehen, als die deutsche Umsetzung.⁷⁸

Der Tatbestand eines „vergleichbaren Hochschulabschlusses“ macht deutlich, dass kein aufwändiges Verfahren nach dem Anerkennungsgesetz

⁷⁷Strunden/ Schubert: Deutschland gibt sich Blue Card „Plus“- EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: ZAR 2012, S. 274.

⁷⁸Stiegeler: Blaue Karte EU – Eine ernsthafte Option für Fachkräfte?, in: ASYLMAGAZIN 2011, S. 278.

vorgesehen ist. Die Vergleichbarkeit des Hochschulabschlusses kann über die Datenbank „Anabin“ der ZAB geprüft werden.⁷⁹

Die Prüfung anhand der Anabin-Datenbank erfolgt in zwei separaten Schritten. Der Abschluss in dem jeweiligen Studienfach und die ausländische Hochschule werden unabhängig voneinander geprüft. Der Abschluss wird entweder mit „bedingt vergleichbar“, „entspricht“ oder „gleichwertig“ bewertet.

Bei einer Wertung von „entspricht“ oder „gleichwertig“ ist die Voraussetzung im Hinblick auf den Abschluss erfüllt, bei „bedingt vergleichbar“ nicht. Bei den Hochschulen erfolgt die Prüfung in ähnlicher Weise. Sollte kein Eintrag in der Datenbank vorhanden sein, muss der Antragsteller eine Zeugnisbewertung durch die ZAB beantragen.⁸⁰

Im Rahmen der Umfrage wurden die Ausländerbehörden gebeten, die Arbeit mit der Anabin-Datenbank auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 4 (ausreichend) zu bewerten, im Durchschnitt ergab sich eine Bewertung von 3,0. Diese Bewertung dürfte in den Lücken der Datenbank begründet sein, die dazu führen, dass eine formale Zeugnisbewertung durch das ZAB durchgeführt werden muss und das Verfahren daher verzögert wird.⁸¹

In diesen Fällen besteht jedoch die Möglichkeit, dass die ZAB bei einem vorliegenden Arbeitsplatzangebot die Anfragen vorrangig bearbeitet, sodass die Verfahrenszeit anstatt drei bis sechs Monate nur zwei Wochen

⁷⁹Bünthe/ Knödler: Die „Blaue Karte EU“ - Neues zur Integration ausländischer Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt, in: NZA 2012, S. 1256.

⁸⁰Hinweise des Bundesministeriums des Inneren zu den Regelungen der Blauen Karte EU nach § 19a AufenthG und zur Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche nach § 18c AufenthG, S. 5 ff.

⁸¹ Auswertung der Ergebnisse der Umfrage des Verfassers zum Thema „Blaue Karte EU“ bei verschiedenen Ausländerbehörden in Baden-Württemberg, 2015, S. 3 f.

beträgt.⁸² Die Regelung über die Anabin-Datenbank trägt in vielen Fällen zu einer deutlichen Verkürzung des Verfahrens bei.

Insgesamt ist das Verfahren als schlank zu bezeichnen, da die Ausländerbehörden in vielen Fällen selbstständig entscheiden können.⁸³

Die Umsetzung ist somit ein gutes Beispiel für das im Zuge des Zuwanderungsgesetzes 2005 eingeführte Prinzip des „One-Stop-Government“. ⁸⁴ Mit diesem Prinzip wird ausgedrückt, dass Verwaltungsleistungen von einer Behörde bearbeitet werden und Zustimmungen von anderen Behörden in internen Verfahren eingeholt werden. Im Fall der Blauen Karte entscheidet die Ausländerbehörde unter Einbeziehung der Anabin-Datenbank und eventuell nach einer Beteiligung der ZAV.

Kritisch anzusehen ist die deutsche Umsetzung im Falle des § 19 a Abs. 1 Nr. 1 lit. b AufenthG. Dieser sieht vor, dass eine Blaue Karte erteilt wird, wenn ein Ausländer eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung besitzt, die einem vergleichbaren Hochschulabschluss entspricht. Dabei ist es z.B. im IT-Bereich durchaus üblich, bereits während des Studiums entweder abgeworben zu werden oder in die Praxis einzusteigen.⁸⁵

Die Vorschrift schafft eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, von dieser hat das Ministerium jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht. Im Bereich dieser Ermächtigung

⁸²Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S. 410.

⁸³Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 6.

⁸⁴Bundeszentrale für politische Bildung: Regelungen zur Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz, vom 16.05.2007, zuletzt abgerufen unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56514/regelungen-des-zuwanderungsgesetzes> am 09.09.2015.

⁸⁵Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, ASYLMAGAZIN 2014, S. 411.

besteht also für die Umsetzung der Richtlinie noch Verbesserungsbedarf. Ob die Regelung des § 19 a Abs. 1 Nr. 1 lit. b AufenthG als richtlinienkonform im Sinne des Art. 2 lit. g HQRL zu werten ist, welcher diese Option vorsieht, wird bezweifelt.⁸⁶

Zusammenfassend für das gesamte Kapitel lässt sich sagen, dass die Regelungen des § 19 a AufenthG viele positive Aspekte umfasst wie die vergleichsweise niedrige Gehaltsgrenze, die Bleibeperspektive von 4 Jahren als Standard-Gültigkeitsdauer, der Verzicht auf eine Vorrangprüfung und das schlanke Prüfverfahren durch die Ausländerbehörden.

5.2 Erleichterungen für Blaue-Karte-Inhaber

Bisher wurden die speziellen Erteilungsvoraussetzungen der Blauen Karte näher betrachtet, im folgenden Teil liegt das Hauptaugenmerk auf den weiteren positiven Aspekten und die Erleichterungen für die Inhaber der Blauen Karte werden erörtert.

Insbesondere eingegangen wird auf den Weg zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel, zu einer Niederlassungserlaubnis oder zu einem Daueraufenthaltsrecht-EU. Zudem wird erläutert, welche Erleichterungen beim Familiennachzug bestehen und welche Änderungen in den Rechtsverordnungen des Aufenthaltsgesetzes zum Vorteil der Inhaber der Blauen Karten aufgenommen wurden.

5.2.1 Daueraufenthalt

Die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG ist ein unbefristeter nationaler Aufenthaltstitel. Für Inhaber der Blauen Karte wurde eine spezielle Niederlassungserlaubnis nach § 19 a Abs. 6 AufenthG mit erleichterten Voraussetzungen geschaffen, die im Folgenden erläutert werden soll:

⁸⁶Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 8 f.

Grundsätzlich ist in § 9 Abs. 2 geregelt, dass der Ausländer fünf Jahre eine Aufenthaltserlaubnis besitzen muss und 60 Monate Beiträge zur Rentenversicherung geleistet haben muss, um eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG zu erhalten.

Abweichend von diesen zwei Regelungen haben Inhaber der Blauen Karte bereits nach 33 Monaten Besitz der Blauen Karte und der entsprechenden Leistung von Beiträgen in die Rentenversicherung einen Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 a Abs. 6 AufenthG.⁸⁷

Sofern ausreichende Deutsch-Sprachkenntnisse nachgewiesen werden können, verkürzt sich die Frist von 33 Monaten auf 21 Monate.⁸⁸ Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse sind in § 2 Abs. 11 AufenthG als Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen definiert.

Der Gesetzgeber hat mit der Regelung somit einen besonderen Anreiz geschaffen, die deutsche Sprache zu erlernen und folgt damit der Argumentation des BVerwG.⁸⁹ In einem Urteil zum Familiennachzug betonte das Gericht die Wichtigkeit des Spracherwerbs als Voraussetzung zur Integration, die im öffentlichen Interesse liege. Auch im Bereich der Arbeitsmigration ergibt sich keine andere Bewertung, auch wenn in einigen Unternehmen inzwischen die Kommunikation auf Englisch erfolgt.⁹⁰

In der Praxis ist zudem wichtig, dass bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach § 19 a Abs. 6 AufenthG in den elektronischen Aufenthaltstitel der Zusatz „ehem. Inhaber einer Blauen Karte“ eingetragen

⁸⁷Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht, 3. Auflage, 2013, S.146.

⁸⁸Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 53.

⁸⁹BVerwGE, 10 C 12.12, zuletzt abgerufen unter:
<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=040912U10C12.12.0>
am 09.09.2015.

⁹⁰Strunden/ Schubert: Deutschland gibt sich Blue Card „Plus“- EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: ZAR 2012, S. 274.

wird. Ansonsten geht die Weiterwanderungsmöglichkeit in der EU und das Erlöschen des Titels nach § 51 Abs. 10 AufenthG von 12 Monaten nach der Ausreise anstatt 6 Monaten verloren.⁹¹

Alles in allem zeigt sich auch am Beispiel der Niederlassungserlaubnis, dass den Inhabern der Blauen Karte sehr früh eine Bleibeperspektive aufgezeigt werden soll. Zudem ist ein Anreiz für Drittstaatsangehörige geschaffen worden, ausreichende Deutsch-Kenntnisse zu erwerben. Dies ist positiv im Sinne der Integration zu werten.

Neben dem nationalen unbefristeten Aufenthaltstitel besteht für Inhaber der Blauen Karte auch die Möglichkeit, leichter an den europarechtlichen Daueraufenthaltstitel - das Daueraufenthaltsrecht-EU - zu kommen. In die HQRL wurde eine entscheidende Abweichung von der Richtlinie 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie) aufgenommen:

Art. 16 Abs. 2 HQRL bestimmt, dass die Drittstaatsangehörigen als Inhaber der Blauen Karte die notwendigen 5 Jahre Aufenthaltszeit in mehreren statt in demselben Mitgliedsstaat verbringen können. Diese Möglichkeit wird als Kumulierungsmöglichkeit bezeichnet. Die Regelung wurde durch § 9 b Abs. 2 AufenthG in deutsches Recht umgesetzt.⁹² Nur zwei Jahre vor der Antragstellung auf das Daueraufenthaltsrecht-EU sind demnach in dem Mitgliedsstaat der Antragstellung zu verbringen.

Zu prüfen ist, ob die Regelungen zur Niederlassungserlaubnis nach § 19 a Abs. 6 AufenthG das Daueraufenthaltsrecht-EU untergraben. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Niederlassungserlaubnis als nationaler Aufenthaltstitel keine Mobilitätsrechte innerhalb der Europäischen Union

⁹¹Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S. 412 f.

⁹²Kuczynski/ Solka: Die Hochqualifizierten-Richtlinie, in: ZAR 2009, S. 227.

gewährt und die Regelung des Art. 3 Abs. 4 HQRL ein Nebeneinander von Regelungen der Mitgliedsstaaten und der EU erlauben.⁹³

5.2.2 Familiennachzug

Das Thema Familiennachzug zu hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen bzw. der Aspekt der „Dual Career“ wird immer noch vielfach unterschätzt, obwohl eine Migration nach Deutschland in den meisten Fällen keine Entscheidung ist, die alleine getroffen wird.⁹⁴ „Dual Career-Paare“ werden als Paare definiert, bei denen beide Partner einen hohen Bildungsstand haben und eine eigenständige Berufslaufbahn bzw. Karriere verfolgen.⁹⁵

Sowohl die HQRL als auch deren Umsetzung setzen beim Familiennachzug an diesem Ansatzpunkt an: Grundsätzlich richtet sich der Nachzug nach der sog. Familienzusammenführungsrichtlinie, Richtlinie 2003/86/EG. Beim Familiennachzug zu Inhabern der Blauen Karte wird an mehreren Stellen von den Vorgaben der Familienzusammenführungsrichtlinie abgewichen.⁹⁶

Ein wichtiger Punkt im Hinblick auf Dual Career ist der Zugang des Partners zum Arbeitsmarkt. Die HQRL sieht vor, dass keine Frist, z.B. ein Zugang erst nach 12 Monaten Aufenthalt, angewendet werden darf. Im Übrigen verweist die HQRL in Art. 15 HQRL auf Art. 14 Abs. 1 lit. b Familienzusammenführungsrichtlinie.

Dort wird bestimmt, dass Familienangehörige in gleicher Weise Zugang zum Arbeitsmarkt haben wie der Inhaber der Blauen Karte. Diese Übertragung wird Akzessorietät genannt und bedeutet, dass z.B. eine eventuelle Vorrangprüfung für einen Inhaber der Blauen Karte auf dessen

⁹³Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung, 2014, S. 228 f.

⁹⁴Laut Auskunft Fr. Brockhaus, Leiterin Welcome-Center IHK Neckar-Alb, Interview vom 06.05.2015, S. 2 f.

⁹⁵Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Praxishandbuch Dual Career, 2012, S. 20, zuletzt abgerufen unter: http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/bevoelkgebiet/Fafo/Publikationen/Praxishandbuch_Dual_Career.pdf am 09.09.2015.

⁹⁶Kuczyński/ Solka: Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: ZAR 2009, S. 227.

Familienangehörigen übertragen wird.⁹⁷ Da Deutschland bei der Umsetzung der Richtlinie auf eine Vorrangprüfung verzichtet hat, unterliegt auch der Familienangehörige beim Arbeitsmarktzugang keiner Vorrangprüfung.

Nach § 29 Abs. 5 Nr. 2 AufenthG -alt- durften die Familienangehörigen des Inhabers der Blauen Karte auch sofort erwerbstätig werden. Nach einer weiteren Änderung des AufenthG im Jahr 2013 und der Einführung von § 27 Abs. 5 AufenthG wurde dieses Vorgehen inzwischen auf alle Familienangehörigen mit einem Aufenthaltstitel nach Abschnitt 5 erweitert.⁹⁸

Ein weiterer Vorteil für den Familiennachzug ist, dass die Zusammenführung nicht von Integrationsvoraussetzungen wie dem Erwerb der deutschen Sprache abhängig gemacht werden darf. Diese Abweichung wurde in Art. 15 Abs. 3 HQRL getroffen und wurde in dieser Form in deutsches Recht übernommen.⁹⁹

Die Regelungen der Richtlinie weichen noch in anderen entscheidenden Punkten von Familienzusammenführungsrichtlinie ab: Nach Art. 15 Abs. 2 HQRL darf der Familiennachzug nicht von einer Mindestaufenthaltsdauer und von der begründeten Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht abhängig gemacht werden – der Nachzug ist somit ab dem ersten Tag möglich bzw. der Familienangehörige kann gemeinsam mit dem Inhaber der Blauen Karte einreisen.¹⁰⁰

⁹⁷Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung, 2014, S. 239.

⁹⁸Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 53.

⁹⁹Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 6.

¹⁰⁰Stiegeler: Blaue Karte EU – Eine ernsthafte Option für Fachkräfte?, in: ASYLMAGAZIN 2011, S. 276.

Der gemeinsamen Einreise stand jedoch in vielen Fällen entgegen, dass die Verfahren im Familiennachzug wegen der erforderlichen Zustimmung durch die Ausländerbehörden deutlich länger dauerten, als bei Inhabern der Blauen Karte. Dieses Problem kann in der Praxis über eine Globalzustimmung nach § 32 AufenthV gelöst werden, mit welcher die Zustimmung der Ausländerbehörden als erteilt gilt für alle mitreisenden Ehegatten oder Lebenspartner.¹⁰¹ Baden-Württemberg ist eines von mehreren Bundesländern, welches inzwischen die befristete Globalzustimmung nach § 32 AufenthV erteilt hat.¹⁰² Durch dieses Vorgehen kann die Einreise gemeinsam mit dem Inhaber der Blauen Karte erfolgen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Familiennachzug mit den angesprochenen Maßnahmen deutlich erleichtert wurde und die Belange von Dual Career - Paaren sowohl in der Richtlinie als auch durch die deutsche Umsetzung berücksichtigt wurden.

5.2.3 Änderungen der Rechtsverordnungen des AufenthG

Im Jahr 2013 wurden zusätzlich die beiden wichtigsten Rechtsverordnungen des AufenthG geändert: die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) und die Beschäftigungsverordnung (BeschV).

Im Folgenden wird darauf eingegangen, inwiefern die Reformen der Rechtsverordnungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten relevant sind. Auf die sonstigen Änderungen, gerade im Bereich der Zuwanderung von Fachkräften mit einer Berufsausbildung, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

¹⁰¹Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S. 414 f.

¹⁰²ICUNET: Kürzere Bearbeitungszeiten bei Familiennachzugsvisa, zuletzt abgerufen unter:[http://www.icunet.ag/newsroom/nachrichten/details/news/vereinzelte-kuerzere-bearbeitungszeit-bei-familiennachzugsvisa/?tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=619e2f71169b7b55654e8f01e193f402](http://www.icunet.ag/newsroom/nachrichten/details/news/vereinzelte-kuerzere-bearbeitungszeit-bei-familiennachzugsvisa/?tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=619e2f71169b7b55654e8f01e193f402) am 03.08.2015.

Die AufenthV konkretisiert die Bestimmungen des AufenthG zur Einreise und zum Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Bundesgebiet. Der Aufbau entspricht grundsätzlich dem Aufbau des AufenthG, um eine gute Orientierung zu ermöglichen.¹⁰³

Die §§ 30 a - 38 AufenthV enthalten Regelungen zum Visum-Verfahren und insbesondere zur Beteiligung der inländischen Ausländerbehörden vor der Erteilung eines Visums. In der alten Fassung war in § 31 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV geregelt, dass eine Zustimmung der Ausländerbehörde erforderlich ist, sofern der Ausländer sich länger als 3 Monate im Bundesgebiet aufhalten will.¹⁰⁴

Durch die Neufassung der AufenthV müssen die Auslandsvertretungen, also die Deutschen Botschaften, nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthV für die Erteilung von Visa zum Zwecke der Beschäftigung in der Regel nicht mehr die Zustimmung der Ausländerbehörden einholen. Eine Ausnahme von dieser Befreiung besteht nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. c AufenthV, sofern der Ausländer vorher schon einmal in Deutschland gelebt hat.¹⁰⁵ Sofern die BA bzw. die ZAV dem Visumantrag nicht zustimmen muss, z.B. im Rahmen der Blauen Karte, kann die Auslandsvertretung selbstständig entscheiden. Das Verfahren ist in diesen Fällen deutlich verkürzt.

Mit der Reform der Beschäftigungsverordnung (BeschV) vom 06. Juni 2013 ergeben sich ebenfalls deutliche Verbesserungen. Die neue BeschV löst die alte BeschV und die Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) ab. Damit wird auch die Unterscheidung zwischen bereits in Deutschland

¹⁰³Hailbronner: Asyl – und Ausländerrecht, 3. Auflage, 2013, S.17.

¹⁰⁴Vergleich der Fassungen der AufenthV, zuletzt abgerufen unter:
<http://www.buzer.de/gesetz/949/al37522-0.htm> am 09.09.2015.

¹⁰⁵Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in:
ASYLMAGAZIN 2014, S. 414.

lebenden und nach Deutschland einreisenden Drittstaatsangehörigen aufgegeben.¹⁰⁶

Um das Verfahren der Arbeitsgenehmigung weiter zu beschleunigen, sieht § 36 Abs. 2 eine Zustimmungsfiktion vor. Diese sieht vor, dass die Zustimmung der ZAV zu einer angestrebten Beschäftigung zwei Wochen nach Antragstellung als erteilt gilt.¹⁰⁷

Eine weitere Regelung, die das Verfahren ebenfalls beschleunigen soll, findet sich in § 36 Abs. 3 BeschV. Demnach besteht die Möglichkeit, dass die ZAV eine Vorabprüfung vor der Übermittlung der Zustimmungsanfrage durchführt. Dabei wird geprüft, ob die Beschäftigung zugelassen werden kann oder die arbeitsmarktbezogenen Voraussetzungen, z.B. ob die Erfordernisse des Wirtschaftsstandorts Deutschlands erfüllt sind, vorliegen.

Zu beachten ist hierbei, dass der Arbeitgeber vollständige Unterlagen einreichen muss und die Vorabprüfung nur im Visum-Verfahren durchgeführt wird. Wenn das Ergebnis der ZAV der Auslandsvertretung vorgelegt wird, kann die Auslandsvertretung unmittelbar über den Antrag entscheiden.¹⁰⁸

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Gesetzgeber auch im Verordnungsbereich versucht hat, attraktive Regelungen zu schaffen. Das Verfahren bei der Einreise konnte durch die Zustimmungsfiktion der ZAV und den Wegfall des Zustimmungserfordernisses deutlich verkürzt werden.

5.3 Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche

Als weitere Maßnahme neben der Blauen Karte wurde zum 01. August 2012 eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte

¹⁰⁶Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 54.

¹⁰⁷Strunden/ Schubert: Deutschland gibt sich Blue Card „Plus“- EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: ZAR 2012, S. 275.

¹⁰⁸Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S. 414.

nach § 18 c AufenthG in das AufenthG aufgenommen. Voraussetzungen für diese Aufenthaltserlaubnis sind ein Hochschulabschluss, wie er in § 19 a AufenthG gefordert ist, und die Sicherung des Lebensunterhalts. Eine Erwerbstätigkeit ist nicht gestattet und der Aufenthalt beträgt max. 6 Monate.¹⁰⁹

Explizit nicht gefordert wird bei dieser Aufenthaltserlaubnis das Vorliegen eines Arbeitsvertrags oder eines Arbeitsplatzangebots. Dies stellt eine grundlegende Abweichung zu den Regelungen des AufenthG dar.

Es erfolgt somit eine teilweise Abkehr vom Dogma „Keine Einwanderung ohne Arbeitsvertrag“. Viele Autoren sind der Meinung, dass § 18 c AufenthG im deutschen Ausländerrecht einen Paradigmenwechsel begründet. Erstmals wird nicht auf die Verwendbarkeit der Ausländer in der Wirtschaft abgestellt, sondern allein auf die entsprechenden Qualifikationen der Drittstaatsangehörigen (hier: ein Hochschulabschluss).¹¹⁰

Im internationalen Vergleich sieht es ähnlich aus, immer mehr Länder setzen zur Steuerung der Arbeitsmigration auf sog. „Hybridverfahren“ bzw. „Mischsysteme“. Grundsätzlich lässt sich Zuwanderung mit drei verschiedenen Verfahren steuern: Entweder erfolgt eine Zulassung aufgrund eines Arbeitsvertrags, einer Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe oder der Qualifikationen des Zuwandernden (Humankapital). Auch Deutschland vertraut nicht mehr alleine auf eine Steuerung anhand von Arbeitsverträgen, sondern etabliert durch die Einführung des § 18 c AufenthG erstmals ein Element der Humankapitalsteuerung.¹¹¹

Bis zur Reform der Ausschlussklausel in § 18 c Abs. 3 AufenthG war es fraglich, ob bereits in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige von den

¹⁰⁹Von Planta: „Make it in Germany“- Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S. 410.

¹¹⁰s. hierzu: SVR: Jahresgutachten 2014, S. 76 und SVR: Jahresgutachten 2015, S. 165, auch Steller: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie in deutsches Recht zum 01.08.2012, in: ZAR 2013, S. 10 f.

¹¹¹ SVR: Jahresgutachten 2015, S. 34 f.

Regelungen profitieren können. Der Gesetzgeber hat durch die Reform klargestellt, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 c AufenthG möglich ist, sofern der Ausländer unmittelbar zuvor im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit war.¹¹²

Trotz des dargelegten Paradigmenwechsels durch die Einführung des § 18 c AufenthG bleiben Zweifel an der Relevanz in der Praxis. Insgesamt wurden im Jahr 2014 nur 186 Aufenthaltserlaubnisse nach § 18 c AufenthG erteilt, davon sind zudem nur 93 Ausländer im Jahr 2014 eingereist.¹¹³

Es ist daher fraglich, ob diese aus rechtlicher Sicht interessante Zuwanderungsmöglichkeit in der Praxis relevant ist. Ob die Regelung in dieser Form geeignet ist, bleibt somit abzuwarten. Der Gesetzgeber muss tätig werden, um die Regelung zu verlängern, andernfalls tritt sie im Jahr 2016 außer Kraft. Eine andere Möglichkeit wäre, § 18 c AufenthG zu reformieren und bspw. über die Aufnahme von Parametern wie Alter oder Deutsch-Kenntnisse zu einer Art „Punkte-System“ auszubauen.¹¹⁴

5.4 Kritik an der Blauen Karte EU

Bei allen Verbesserungen, die die Umsetzung der HQRL brachte, gibt es dennoch Kritik an der Blauen Karte oder den damit zusammenhängenden Maßnahmen.

Im folgenden Kapitel soll anhand von drei sehr unterschiedlichen Bereichen erörtert werden, ob diese Kritik berechtigt ist oder nicht. Insbesondere dargestellt werden soll die Kritik an der Höhe der Gehaltsgrenze und an den Erteilungszahlen des Aufenthaltstitels. Ebenso betrachtet wird auch der

¹¹²Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 53.

¹¹³BAMF: Wanderungsmonitoring 2014, S. 16, zuletzt abgerufen unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2014.pdf?__blob=publicationFile am 09.09.2015.

¹¹⁴OECD: Zuwanderung ausländischer Fachkräfte, 2013, S. 27 f., zuletzt abgerufen unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/zuwanderung-auslaendischer-arbeitskraefte-deutschland-german-version_9789264191747-de#page1 am 09.09.2015.

Einfluss flankierender Maßnahmen, wie der Willkommenskultur oder des Zuwanderungsmarketings.

5.4.1 Gehaltsgrenze

An dieser Stelle wird auf die Kritik an der deutschen Umsetzung der Mindestgehaltsgrenze eingegangen. Im Rahmen dieser Arbeit kann nur auf die rechtlichen Bedenken bezüglich der Mindestgehaltsgrenze eingegangen werden, es existieren auch auf politischer Ebene Ideen, die Gehaltsgrenze zu ändern.¹¹⁵

Wie in 5.1.2 erläutert, wurden Berufsanfänger in den potenziellen Adressatenkreis der Norm aufgenommen. Der Vorwurf lautet, die Gehaltsschwelle, die dem anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts entsprechen soll, sei durch die deutsche Umsetzung deutlich unterschritten worden.¹¹⁶

Zu prüfen ist, ob die Gehaltsgrenze in § 19 a AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 4 BeschV im Sinne des Art. 5 Abs. 3 HQRl als zu niedrig anzusehen ist und daher richtlinienwidrig wäre.

Die Gehaltsgrenze ist abhängig von dem Bezugsmaßstab und dem Faktor, mit dem dieser multipliziert wird. Der Faktor ist durch die Vorgaben der Richtlinie in Art. 5 Abs. 3 HQRl mit dem Faktor 1,5 hinreichend definiert, der Bezugsmaßstab wurde hingegen nicht definiert.

Die Bundesregierung hat sich bei der Umsetzung dafür entschieden, die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung als Bezugsmaßstab zu nehmen. Denkbar ist in diesem Zusammenhang ebenso das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung.

¹¹⁵Welt: Tausende Fachkräfte durch Blue Card in Deutschland vom 23.12.2013, zuletzt abgerufen unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article123225426/Tausende-Fachkraefte-durch-Blue-Card-in-Deutschland.html> am 09.09.2015.

¹¹⁶s. hierzu: Kolb/ Fellmer: Vom „Bremser“ zum „Heizer“? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, in: ZAR 2015, S. 107: hier wird auf die Kritik an der deutschen Mindestgehaltsgrenze bei der Blauen Karte verwiesen.

Das Durchschnittsentgelt ist als durchschnittliches Einkommen aller Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung definiert.¹¹⁷

Im Jahr 2015 beträgt das vorläufige Durchschnittsentgelt 34.999 €. ¹¹⁸ Mit dem Faktor 1,5 multipliziert ergäbe sich mit diesem Wert eine Mindestgehaltsgrenze von 52.498 €; die tatsächliche Gehaltsgrenze in 2015 beträgt 48.400 €. Die Differenz im Vergleich beträgt ca. 4.100 €, die Mindestgehaltsgrenze könnte daher richtlinienwidrig sein.

Im Gegenzug kann entgegengehalten werden, dass die HQRL den Mitgliedsstaaten keine Vorgaben macht, welche Daten und Faktoren in die Berechnung des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts einfließen sollen. Dem Gesetzgeber stand es frei, auf welche Art das Bruttojahresgehalt im Sinne von Art. 5 Abs. 3 HQRL berechnet werden soll.

Die Mindestgehaltsgrenze der §§ 19 a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 4 BeschV ist daher aufgrund fehlender Angaben und dem daraus folgenden Spielraum für die Mitgliedsstaaten in Art. 5 Abs. 3 HQRL als richtlinienkonform anzusehen.¹¹⁹

5.4.2 Erteilungszahlen

Im Aufenthaltsrecht wird der Erfolg von Maßnahmen gerne mit der Anzahl der Erteilungen begründet. Wird eine Zuwanderungsmöglichkeit häufig wahrgenommen, ist die Maßnahme als Erfolg zu werten, andernfalls wird von einem „Ladenhüter“ gesprochen. Dieses Vorgehen findet sich bei der gescheiterten Greencard und bei der Blauen Karte verhält es sich ähnlich. Bereits ein Jahr nach der Einführung wurden die geringen Erteilungszahlen

¹¹⁷CECU Lexikon: Durchschnittsentgelt, zuletzt abgerufen unter: <http://www.cec.europa.eu/lexikon/grv/2117-durchschnittsentgelt.htm> am 09.09.2015.

¹¹⁸Bundesregierung: Neue Bemessungsgrenzen für 2015, zuletzt abgerufen unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-15-rechengroessen-sozialversicherung.html>, zuletzt abgerufen am 09.09.2015.

¹¹⁹Herzog-Schmidt: Zuwanderung Hochqualifizierter - Die Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung, 2014, S.130.

kritisiert.¹²⁰ Auch die OECD stellte fest, dass allein die Blaue Karte nicht zu einer massenhaften Einstellung von ausländischen Fachkräften führen werde.¹²¹

Die Bundesregierung ist in der Gesetzesbegründung 2012 von einem jährlichen Umfang von ca. 3.500 Personen ausgegangen.¹²² Die Zahlen des BAMF für 2013 und 2014 sind jedoch deutlich höher. Im Jahr 2013 wurden 11.290 Blaue Karten erteilt, im Jahr 2014 11.848 Blaue Karten.¹²³ Die Anzahl der in den Jahren 2013 und 2014 jeweils erteilten Blauen Karte übersteigt die Zielsetzung der Bundesregierung um das Dreifache.

Auch die Kritik, die Blaue Karte werde vor allem zum Statuswechsel genutzt, ist nicht zu halten. Statuswechsel bedeutet, dass ein Drittstaatsangehöriger, der bereits im Inland lebt, eine Blaue Karte anstatt z.B. eines Aufenthaltstitels zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt bekommt. Der Anteil der Statuswechsler an den Gesamtzahlen nimmt inzwischen ab, der Anteil der Neuerteilungen und damit der neu einreisenden Drittstaatsangehörigen nimmt hingegen zu.¹²⁴

Zudem sind die Zahlen des AZR, auf die sich das BAMF stützt, nur als Mindestzahlen zu sehen. Verschiedene Faktoren, z.B. Nacherfassungen oder das Ausstellen von Fiktionsbescheinigungen durch die Ausländerbehörden, verzerren die Zahlen.

¹²⁰Migazin: Nur 2.500 Fachkräfte lockte die Blaue Karte, vom 02.08.2013, zuletzt abgerufen unter: <http://www.migazin.de/2013/08/02/nur2-fachkraefte-blaue-karte/> am 09.09.2015.

¹²¹OECD: Zuwanderung ausländischer Fachkräfte, 2013, S. 23, zuletzt abgerufen unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/zuwanderung-auslaendischer-arbeitskraefte-deutschland-german-version_9789264191747-de#page1 am 09.09.2015.

¹²²BT-Drs. 17/8682, S. 16.

¹²³BAMF: Wanderungsmonitoring 2013, S.11 und BAMF: Wanderungsmonitoring 2014, S.16.

¹²⁴Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 55.

Ein weiterer Aspekt ist, dass Blaue Karten im Moment eher in Ballungsräumen erteilt werden. Dabei ist allerdings nicht alleine die Einwohnerzahl der Städte entscheidend für die Erteilungszahlen, sondern es muss sich auch um Städte mit starken Wirtschaftsstrukturen handeln. Die Ausländerbehörde der Stadt Esslingen, in der wirtschaftsstarke Region Stuttgart, hat seit der Einführung der Blauen Karte beispielsweise deutlich mehr Blaue Karten erteilt als die Ausländerbehörde der Stadt Reutlingen, obwohl Reutlingen über 20.000 Einwohner mehr hat als Esslingen. In ländlichen Regionen mit eher kleineren Betrieben werden dagegen nur sehr wenige Blaue Karten erteilt.¹²⁵

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Erteilungszahlen der Blauen Karte deutlich besser sind als von der Bundesregierung vor der Einführung prognostiziert. Auch zeigen die Zahlen eine leicht ansteigende Tendenz, wie dies auch im Rahmen der Umfrage des Verfassers bei verschiedenen Ausländerbehörden zu dieser Arbeit deutlich wurde.¹²⁶ Auch der Anteil der neu eingereisten Drittstaatsangehörigen an den Gesamtzahlen nimmt zu.

Dennoch ist diese Kritik nicht unberechtigt, da mit einer Zuwanderung von ca. 12.000 Ausländern jährlich nicht von einer Massenzuwanderung Hochqualifizierter nach Deutschland gesprochen werden kann. Zu beachten ist aber, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen positiv sind. Dies zeigt vor allem der europäische Vergleich. Ein weiterer Grund für die niedrigen Erteilungszahlen wird im nächsten Unterpunkt angesprochen.

5.4.3 Flankierende Maßnahmen

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen sind weitere Aspekte wichtig, um für Zuwanderungsmöglichkeiten auch entsprechende Fallzahlen zu erhalten. Laut dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration liegt die Tragik, der von Deutschland vollzogenen

¹²⁵ Auswertung der Ergebnisse der Umfrage des Verfassers zum Thema „Blaue Karte EU“ bei verschiedenen Ausländerbehörden in Baden-Württemberg, 2015, S. 2.

¹²⁶ Auswertung der Ergebnisse der Umfrage des Verfassers zum Thema „Blaue Karte EU“ bei verschiedenen Ausländerbehörden in Baden-Württemberg, 2015, S. 1.

Reformen, im Bereich des Arbeitsmigrationsrechts darin, dass diese im Ausland nicht bekannt seien.¹²⁷

Auch im Rahmen meiner Umfrage zu dieser Arbeit bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die Regelungen im Inland zwar weitgehend bekannt sind (in ländlichen Regionen teilweise noch nicht), dies aber keinen Rückschluss auf die Bekanntheit im Ausland zulässt.¹²⁸ Daher wird von vielen Seiten ein „modernes Zuwanderungsmarketing“ gefordert.¹²⁹

Ein weiterer Punkt, der immer wieder diskutiert wird, ist die Etablierung einer Willkommenskultur in Deutschland. Damit sollen Zuwanderer von der Gesellschaft positiv aufgenommen, unterstützt und die Barrieren z.B. durch die deutsche Sprache abgemildert werden.

In folgendem Kapitel werden die beiden Begriffe anhand der Zuwanderung Hochqualifizierter genauer betrachtet und bereits bestehende Ansätze erläutert.

Unter „Zuwanderungsmarketing“ werden alle Maßnahmen verstanden, die der Information, der gezielten Anwerbung oder der Werbung für Zuwanderungsmöglichkeiten dienen. Im Moment bestehen ein mehrsprachiges Informationsportal der Bundesregierung „Make it in Germany“ und unter der Homepage des BAMF das ebenfalls mehrsprachige Portal „Willkommen in Deutschland“ sowie die Hotline „Leben und Arbeiten in Deutschland“.¹³⁰ Positiv bewertet wird auch die Jobbörse auf der Homepage „Make it in Germany“ als eine Möglichkeit der

¹²⁷SVR: Jahresgutachten 2015, S. 164.

¹²⁸Auswertung der Ergebnisse der Umfrage des Verfassers zum Thema „Blaue Karte EU“ bei verschiedenen Ausländerbehörden in Baden-Württemberg, 2015, S. 2 f.

¹²⁹ZEIT: Experten fordern „Zuwanderungsmarketing“ für Anwerben von Fachleuten, vom 29.04.2014, zuletzt abgerufen unter: <http://www.zeit.de/news/2014-04/29/d-integration-migration-arbeit-arbeitsmarkt-experten-fordern-zuwanderungsmarketing-fuer-anwerben-von-fachleuten-29115004> am 09.09.2015.

¹³⁰ Griesbeck: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 57.

direkten Vermittlung von Arbeitsplätzen. Auch das Land Baden-Württemberg hat mit einem „Baden-Württemberg-Tag“ in Barcelona einen ersten Versuch des Zuwanderungsmarketings gewagt, weitere Initiativen in Drittstaaten gehen z.B. von der IHK und der ZAV aus und könnten ausgeweitet werden.¹³¹

Diese verschiedenen Angebote zeigen, dass auf staatlicher Seite der Bedarf an einem modernen Zuwanderungsmarketing zumindest erkannt wurde. Weitere Anstrengungen sind von nicht-staatlicher Seite zu erwarten. Gefragt sind dabei die KMU, welche jedoch in ihren Ressourcen eingeschränkt sind. Hier wird ein sogenannter Facilitator gefordert, ein Ansprechpartner für Zuwanderer, KMU und die Gesellschaft, der den Zuwanderungsprozess aktiv begleitet und unter Umständen koordiniert.¹³²

Im Bereich der „Willkommenskultur“ ist zunächst zu erwähnen, dass Deutschland aufgrund der deutschen Sprache grundsätzlich im Nachteil gegenüber den „klassischen“ angelsächsischen Einwanderungsländern USA, Kanada oder Australien ist. Gerade aufgrund der Sprachbarriere wird gefordert, dass die Englisch-Sprachkenntnisse von Behördenmitarbeitern, insbesondere bei den Ausländerbehörden, im Sinne der Willkommenskultur zu verbessern sind.¹³³

Gleichzeitig sollte das Angebot an Deutsch-Sprachkursen bzw. an Integrationskursen ausgebaut werden, und auch die Angebote der Goethe-Institute in den jeweiligen Herkunftsstaaten ausgebaut werden, um die Sprachbarrieren zu verringern und eine Integration zu erleichtern.

¹³¹ Laut Auskunft Frau Gerz, Leiterin Arbeitgeberservice BA Reutlingen, Interview vom 02.04.2015, S. 2.

¹³²Steller/ Kuhn: Welcome to Germany 2.0: Move to where you are welcome? , in: ZAR 2013, S. 143.

¹³³Laut Auskunft Fr. Brockhaus, Leiterin Welcome-Center IHK Neckar-Alb, Interview vom 06.05.2015, S. 2.

Vorgeschlagen wird zudem auch, konkrete Beschäftigungsangebote mit den entsprechenden Sprach- und Integrationskursen zu verbinden.¹³⁴

Ein weiterer Schritt zu einer besseren Willkommenskultur wäre der flächendeckende Aufbau von sogenannten Welcome-Centern. Die bereits bestehenden Welcome-Center sehen ihre Aufgaben darin, sowohl ausländische Fachkräfte, als auch ausländische Hochschulabsolventen und KMU zu beraten. Die angebotenen Dienstleistungen sind dabei sehr vielfältig: von der Unterstützung für eine Arbeitserlaubnis, bis hin zum Bewerbungsprozess oder der Suche einer Wohnung. Baden-Württemberg ist das erste Bundesland, in dem flächendeckend Welcome-Center aufgebaut wurden in Kooperation mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft.¹³⁵

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sowohl im Bereich des Zuwanderungsmarketings, als auch bei der Willkommenskultur mit den Welcome-Centern, erste Initiativen geschaffen wurden. Dennoch ist dieser Bereich als ausbaufähig einzustufen und bedarf weiteren Verbesserungen, um steigende Erteilungszahlen zu erhalten und den Zuwanderungsprozess für die Drittstaatsangehörigen zu erleichtern bzw. zu verbessern.

¹³⁴Steller/ Kuhn: Welcome to Germany 2.0: Move to where you are welcome? , in: ZAR 2013, S. 143.

¹³⁵ Laut Auskunft Fr. Brockhaus, Leiterin Welcome-Center IHK Neckar-Alb, Interview vom 06.05.2015, S. 1.

6 Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde ersichtlich, dass die Umsetzung der Blauen Karte sowohl positive Aspekte als auch Kritik hervorgebracht hat. In diesem Fazit möchte ich versuchen, die Ergebnisse dieser Arbeit zusammenzufassen, die Fragestellung der Arbeit zu beantworten und eine Bewertung über die umgesetzten Maßnahmen geben.

Als positive Aspekte der Blauen Karte sind die Einführung der Niederlassungserlaubnis nach § 19 a Abs. 6 AufenthG zu werten, die Hochqualifizierten bereits früh eine Bleibeperspektive in Deutschland vermittelt. Weiterhin zu erwähnen ist, dass das Verfahren für die Blauen Karte an vielen Stellen verschlankt wurde. Zu nennen sind an dieser Stelle der Verzicht auf eine Vorrangprüfung, Erleichterungen im Visa-Verfahren oder der Verzicht auf ein förmliches Anerkennungsverfahren zur Feststellung der Vergleichbarkeit des Hochschulabschlusses. Ebenfalls gut berücksichtigt wurden die Belange des „Dual Career“, ein bedeutsames Thema in der Zukunft. Auch die Belange der ausländischen Studierenden in Deutschland fanden Berücksichtigung durch den Gesetzgeber, daher haben ausländische Studierende aufgrund der eher niedrigen Gehaltsgrenzen eine Chance, nach dem Studium eine Blaue Karte in Deutschland zu erhalten.

Kritisiert werden können an der Blauen Karte die geringen Erteilungszahlen von ca. 12.000 Erteilungen pro Jahr, wobei die Kritik nicht im Verhältnis steht zur Erwartungshaltung der Bundesregierung, die mit 3.500 Erteilungen pro Jahr gerechnet hatte. Auch zeigen die Erteilungszahlen einen leichten positiven Trend. Auf der anderen Seite wurde in der Arbeit aufgezeigt, dass in Deutschland sowohl beim Zuwanderungsmarketing, als auch bei der Willkommenskultur gegenüber Zuwanderern weiterhin Verbesserungsbedarf besteht.

Bevor ich auf die Fragestellung der Arbeit und eine abschließende Bewertung zu sprechen komme, würde ich gerne konkrete

Verbesserungsmöglichkeiten nennen, die mir im Rahmen der Arbeit aufgefallen sind:

Betreffend des Zuwanderungsmarketings bedarf es weiterer Informations-Portale wie „Make it in Germany“ und einer besseren Koordination von Aktivitäten, z.B. unter Einbeziehung der deutschen Auslandsvertretungen und der Goethe-Institute. Zudem sollte überdacht werden, ob die ZAV nicht auch bei Anfragen aus dem Inland eine Vorabprüfung von Anträgen durchführen kann, um das Verfahren weiter zu beschleunigen. Ebenfalls sollte man eine ländereinheitliche Praxis der Bundesländer bei der Globalzustimmung nach § 32 AufenthV im Visa-Verfahren von Familiennachzügen zu Inhabern der Blauen Karte umsetzen.

Außerdem ist die Idee eines „Nationalen Aktionsplans Migration“ (NAM), wie er z.B. vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration gefordert wird, als sinnvoll zu bewerten.¹³⁶ Dieser Aktionsplan könnte als Zeichen der deutschen Willkommenskultur im Zuwanderungsmarketing genutzt werden und würde der deutschen Bevölkerung vermitteln, dass die in dem Aktionsplan genannten Zuwanderergruppen mit einer Willkommenskultur empfangen werden sollten.

In Bezug auf die Fragestellung der Arbeit, ob die Blaue Karte in der Lage ist, den Fachkräftemangel abzuschwächen, kann ich Folgendes schlussfolgern:

Die 12.000 Zuwanderer pro Jahr sind verglichen mit den Zahlen, die in Kapitel 2.3 erwähnt wurden, als gering einzustufen. Jedoch sind diese Zahlen in der heutigen Lage, mit einem Fachkräftemangel in einzelnen Regionen und Branchen, durchaus hilfreich. Zudem darf nicht vergessen werden, dass der Fachkräftemangel nicht alleine im Bereich der Hochqualifizierten auftritt, sondern auch in Ausbildungsberufen oder in Berufen der Gesundheitsbranche. D.h., dass nicht nur Hochqualifizierte zur

¹³⁶ SVR Jahresgutachten 2014, S.78.

Bewältigung des Fachkräftemangels benötigt werden. Außerdem ist die Zuwanderung nur ein Baustein von Vielen gegen den Fachkräftemangel, und es kann damit gerechnet werden, dass nach weiteren Verbesserungen der Rahmenbedingungen auch die Erteilungszahlen der Blauen Karte weiter steigen werden.

Ich bin der Meinung, dass die Blaue Karte heute einen kleinen Beitrag leisten kann, um die Folgen des Fachkräftemangels abzuschwächen. Zukünftig gehe ich davon aus, dass die Blaue Karte einen Beitrag leisten kann, sofern die Erteilungszahlen weiter ansteigen. Hierfür sind jedoch aus meiner Sicht weitere Verbesserungen und weitere Erleichterungen notwendig, die vom Gesetzgeber und der Verwaltung umzusetzen sind. Wichtig zu betonen ist, dass die Blaue Karte nur einen Teilbeitrag leisten kann. Der Fachkräftemangel im Gesamten ist nur über viele verschiedene Maßnahmen zu beseitigen. Die Zuwanderung von Hochqualifizierten mit der Blauen Karte kann dabei eine gute Rolle spielen, wenn aus der Entwicklung der letzten Jahre die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die Regelungen der Blauen Karte sind in der Zusammenfassung als weiteres Element zu werten, dass sowohl in der Politik, als auch in der Gesellschaft ein Richtungswechsel entstanden ist. Ebenso wurden in der Gesetzgebung die Notwendigkeiten der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels erkannt. Ich denke, dass die Regelungen in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland zu erleichtern.

Außerdem konnte ich im Rahmen in meiner Arbeit aufzeigen, dass Deutschland mit der Umsetzung der Blauen Karte auch innerhalb Europas inzwischen eine Art Vorreiterrolle in der Arbeitsmigrationspolitik einnimmt. Dies zeigt allerdings ebenfalls, dass die Blaue Karte im Rest von Europa so gut wie keine Bedeutung hat. Damit die Blaue Karte als Instrument gegen den Fachkräftemangel wirkungsvoll ist, muss Deutschland auch innerhalb der EU weitere Anstrengungen verfolgen und Änderungen anstoßen.

Literaturverzeichnis

(alphabetisch sortiert)

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, 2011.

Bünthe, Rudolf/ Knödler, Christoph: Die „Blaue Karte EU“- Neues zur Integration ausländischer Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt, in: NZA 2012, S. 1255-1260.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte, 2014.

Eichenhofer, Eberhard: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration: Europa- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen und historische Erfahrungen, in: ZAR 2008, S. 81-87.

Ette, Andreas/ Rühl, Stefan/ Sauer, Leonore: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: ZAR 2012, S. 14-20.

Fuchs, Johann/ Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) u.a.: Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050, 2015.

Gößling, Katja: Der Aufenthaltsstatus von ausländischen Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland, 2009.

Griesbeck, Michael: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: ZAR 2014, S. 52-58.

Hailbronner, Kay: Asyl- und Ausländerrecht, 3. Auflage, 2014.

Herzog-Schmidt, Julia: Zuwanderung Hochqualifizierter – Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung in Deutschland, 2014.

Heß, Barbara/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Working Paper 28: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, 2009.

Huber, Berthold/ Göbel-Zimmermann, Ralph: Ausländer- und Asylrecht, 2. Auflage, 2008.

Kolb, Holger/ Fellmer, Simon: Vom „Bremser“ zum „Heizer“? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, in: ZAR 2015, S. 105-108.

Kuczynski, Alexandra/ Solka, Simone: Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: ZAR 2009, S. 219-229.

Mayer, Matthias/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Working Paper 53: Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, 2013.

OECD (Hrsg.): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, 2013.

Parusel, Bernd/ Schneider, Jan/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Working Paper 32: Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung, 2010.

Peek, Markus: Richtlinienumsetzung: Europarechtliche Anforderungen und mitgliedstaatliche Praxis - Eine Untersuchung am Beispiel des Einwanderungs- und Asylrechts, 2010.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Deutschlands Wandel zum Einwanderungsland – Jahresgutachten 2014, 2014 (kurz zitiert als SVR: Jahresgutachten 2014).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich – Jahresgutachten 2015, 2015 (kurz zitiert als SVR: Jahresgutachten 2015).

Steller, Birte: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht zum 1.8.2012, in: ZAR 2013, S. 1-11.

Steller, Birte/ Kuhn, Christoph: Welcome to Germany 2.0: Move to where you are welcome? , in: ZAR 2013, S. 142-147.

Stiegeler, Klaus Peter: Blaue Karte EU – Eine ernsthafte Option für Fachkräfte? , in: ASYLMAGAZIN 2011, S. 274-278.

Storr, Christian/ Wenger, Frank u.a.: Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, 2005.

Strunden, Martin/ Schubert, Michaela: Deutschland gibt sich Blue Card „Plus“ – EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: ZAR 2012, S. 270-276.

Sykes, Brooke/ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, 2012.

Vogler-Ludwig, Kurt / W. Bertelsmann Verlag (Hrsg.) u.a.: Arbeitsmarkt 2030 – Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum, Prognose 2014, 2015.

Von Planta, Christoph: „Make it in Germany“ – Die Blaue Karte EU in der Praxis, in: ASYLMAGAZIN 2014, S: 409-415.

Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.

11.09.2015 Robin Lohmiller